Die verfassungsrechtliche Stellung des italienischen Ministerpräsidenten als praktischer Versuch zur Ersetzung der parlamentarischen Regierungsform

Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Schlesischen Friedrich-Wilhelm-Universität
zu Breslau
vorgelegt von

Heinz Horst Simon
Gerichtsassessor

Breslau 1933.

Spezialdruckerei für Dissertationen Dr. Hermann Eschenhagen KG., Ohlau i. Schl.

Gedruckt mit Genehmigung
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Schlesischen Friedrich - Wilhelm - Universität zu Breslau.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Inhaltsverzeichnis.

Seite:

1. Das parlamentarische System 1
   I. Begriff 2
   II. Geschichtliche Entwicklung 5
   III. Auswirkungen 16
2. Die Stellung des Ministerpräsidenten im faschistischen Verfassungsrecht 24
   I. Der verfassungsrechtliche Zustand vor dem Marsch auf Rom 24
   II. Das faschistische Elitesystem 25
      a) Entwicklung und Aufbau der faschistischen Partei .
      b) Die Staatsidee des Faschismus . . . . .
   III. Stellung des Ministerpräsidenten innerhalb der vollziehenden Gewalt 32
   IV. Ministerpräsident und Gesetzgebung 38
   V. Verfassungsrechtliche Natur des faschistischen Italien 48

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548605_0143

Literaturverzeichnis.

Baak: Artikel Faschismus im Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie, 1925.

v. Beckerath: Wesen und Werden des faschistischen Staates, 1927.

Brusa, E.: Das Staatsrecht des Königreichs Italien, Handbuch des öffentlichen Rechts, 4. Bd. 1. Halbband.

Benedicenti, Luigi: Die neueren Reformen der öffentlichen Verwaltung Italiens. Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 57, S. 188 ff.

Bernhard: Das System Mussolini, 1924.

— Der Staatsgedanke des Faschismus, 1931.

Bonn, Moritz, Julius: Die Krisis der modernen Demokratie, 1925.

Bottai: La Civilta Fasista, 1925.

Braunias, Karl: Europäische Verfassungs- und Wahlreformen im Jahre 1929, Zeitschrift für Politik Bd. 20 Heft 2 S. 100 ff.

Co'rradini, Enrico: La vita nazionale, 1924.

Curcio, Carlo: Die geistigen Grundlagen der korporativen Ordnung in Italien, Zeitschrift für Politik, Bd. 20 Heft 6 S. 399 ff.

Eschmann, Ernst Wilhelm: Der faschistische Staat in Italien, 1930.

Lo Faro, Il nuovo parlamento nello stato fascista, 1928.

Gentile: La Civilta Fascista, 1927.

Glum, Friedrich: Der Ausnahmezustand in Italien, 1929.

Gutkind: Mussolini und sein Faschismus, 1927.

Hasbach, Wilhelm: Die moderne Demokratie, 1912.

— Parlamentarische Kabinettsreigerung, 1919.

Hatschek, Julius: Das Staatsrecht des vereinigten Königreichs Großbritannien; Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. 25, 1914.

Helfritz: Allgemeines Staatsrecht, 1924.

Heller, H.: Rechtsstaat oder Diktatur, 1930.

v. Hofmannsthal: Das italienische Arbeitsrecht, Zentralblatt für Handelsrecht, 1926, Bd. 1 S. 239.

Landauer-Honegger: Internationaler Faschismus, 1927.
Leibholz, Gerhard: Zu den Problemen des faschistischen Verfassungsrechts, 1928.
Mannhardt: Der Faschismus, 1925.
Marschak: Der korporative und der hierarchische Gedanke im Faschismus, Arch. f. Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, 52 S. 650; 53, S. 81.
Medinger, Wilhelm: Die internationale Diskussion über die Krise des Parlamentarismus, 1929.
Michels: Sozialismus und Faschismus in Italien, 1925.
Montulli: Il primo ministro nel nuovo diritto italiano, 1927.
Naviasky, Hans: Die Stellung der Regierung im parlamentarischen Staat, 1920.
Piloty, Robert: Das parlamentarische System, 1918, im Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie, Band 11, S. 101.
Redslob: Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und ihrer unechten Form, 1918.
Rocco: La trasformazione dello stato, 1927.
— La dottrina del fascismo. 1928.
Romano: Diritto costituzionale, 1926.
Schmitt-Dorotic: Diktatur, 1921,
— Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, Bonner Festgabe für Ernst Zitelmann, 1923.
— Reichs- und Verfassungsreform in DJZ. 1931, S. 4.
Schotthöfer: Il Fascismo, 1923.
Siotto-Pintor: Manfredo: Die bedeutendsten Wandlungen des Staatsrechtslebens in Italien, im Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. 15 S. 269 ff.
Siotto-Pintor, Manfredo: Obrigkeitliche Rechtsentwicklung in Italien in den Jahren 1926—1928, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, 17, S. 201 ff.
Scheuner, Ulrich: Ueber die verschiedenen Gestaltungen des parlamentarischen Regierungssystems, Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 13, S. 209 ff., 337 ff.
Smend: Verfassung und Verfassungsrecht, 1928.
Tatarin-Tarnheyden: Faschismus und Bolschewismus, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 80 S. 120 ff.
Weber, A.: Die Krise des modernen Staatsgedankens in Europa, 1925.

Wieland, Ernst: Staatsform und Staatsinhalt im Faschismus, Zeitschrift für Politik, Bd. 19 S. 462.
Wittmayer, Leo: Demokratie und Parlamentarismus, 1928.
Zenker, Ernst Viktor: Der Parlamentarismus, 1914.

Die parlamentarische Regierung war die Staatsform, der man nach Kriegsende in so gut wie allen Ländern Europas das Vertrauen schenkte, zur Ueberwindung der durch Weltkrieg und Wirtschaftsentwicklung hervorgrufenen außerordentlichen Spannungen zwischen wirtschaftlichen Klassen, Nationalitäten und Weltanschauungen imstande zu sein. Zum Parlamentarismus bekannten sich mit Ausnahme von Rußland und der Schweiz alle europäischen Staaten. In neuerer Zeit wächst jedoch eine immer zunehmende Gegenbewegung heran, die dem Parlamentarismus seine Eignung zur Lösung der oben erwähnten Gegensätze, aber auch zur Führung eines geordneten Staatswesens überhaupt bestreitet. Kritik regt sich nicht nur bei den Gegnern[1]), sondern auch bei den Anhängern des Systems[2]). Die Gegenbewegung hat mehrfach bereits zur praktischen Abkehr von ihm geführt[3]).

Es muß daher zu den Hauptaufgaben des allgemeinen Staatsrechts der Gegenwart gehören, Wesen und Voraussetzungen des parlamentarischen Systems sowie der im Gegensatz zu ihm neu entwickelten Staatsform zu erkennen. Bei

---

[1]) Hervorzuheben Schmitt-Dorotic, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, 1923.

Piloty, Das parlamentarische System, 1918.

Hasbach, Die parlamentarische Kabinettsregierung, 1919.

[2]) So wurde im Jahre 1924 von Abgeordneten aller parlamentarischen Länder die Union Interparlamentaire ins Leben gerufen, deren Zweck die Erforschung der Ursachen für die Krise des Parlamentarismus und die Gewinnung von Besserungsvorschlägen ist. Vgl. die Jahresberichte und Bulletins der Interparlamentarischen Union von 1925—1929. Siehe auch besonders den Beitrag des langjährigen überzeugten Parlamentariers Medinger, Die Krisis des Parlamentarismus, 1929. Hier wird im wesentlichen ein Bericht über die Ergebnisse der Berliner Tagung der Interparlamentarischen Union vom Jahre 1928 und der vorhergehenden Tagungen gegeben.

[3]) So ist in der Nachkriegszeit die Macht des Parlaments im wesentlichen beseitigt worden in Italien, Rußland, Spanien (hier war man nach dem Sturze Primo de Riveras mit der Rückbildung der Diktatur in einen neuen verfassungsmäßigen Zustand beschäftigt, als die Revolution ausbrach. Wie diese enden wird, ist z. Zt. noch nicht abzusehen.), Jugoslawien, Türkei, Griechenland Litauen und Polen.

einer solchen rechtsvergleichenden Betrachtung wird die Abgabe von Urteilen über Wert oder Unwert der Verfassungen als ins Gebiet der Politik gehörig zu unterbleiben haben[4]). Die in neuester Zeit mehrfach geäußerte Meinung[5]), das allgemeine Staatsrecht müsse die Politik mit in seinen Aufgabenkreis ziehen, führt auf eine schiefe Ebene. Die politische Betrachtungsweise wird dann auf das Gesamtgebiet des allgemeinen Staatsrechts übergreifen und dort die wissenschaftliche verdrängen. Jedoch muß bei einer rechtsvergleichenden Darstellung auf die Auswirkungen des Systems eingegangen werden. Denn die im bewußten Gegensatz zum Parlamentarismus entstandenen Verfassungen, so insbesondere die den Gegenstand dieser Untersuchung bildende italienische, sind in ihren einzelnen Einrichtungen nur zu verstehen, wenn man die praktischen Auswirkungen des Parlamentarismus kennt, an denen sie sich entwickelt haben.

I.

Die Bezeichnung parlamentarisches System bedeutete ursprünglich nur eine Staatsform, die ein Parlament kannte, ohne Rücksicht auf die Stellung, die dieses im Staatsmechanismus einnahm und ohne Rücksicht auf seine Zusammensetzung. Diese weite und daher nichtssagende Definition, die sich bis in die neuere Zeit vereinzelt[6]) gehalten hat, entspricht nicht mehr dem heutigen Sprachgebrauch. Der Begriff parlamentarische Regierung hat sich verengert. Diese Bezeichnung sagt auch jetzt noch nichts über die Staatsform im Sinne der Machiavellschen Zweiteilung Monarchie und Republik aus. Sie deutet aber auf ein besonderes Verhältnis der willensbildenden Or-

---

[4]) Siehe hierzu Helfritz S. 3.

[5]) So besonders Grabowsky, Besprechung von Koellreuters „Der Sinn der Reichstagswahlen vom 14. September 1930 und die Aufgaben der deutschen Staatslehre" in Zeitschrift für Politik, Bd. 20, Heft 10, S. 674, ebenso das den Gegenstand dieser Besprechung bildende Werk.

[6]) Siehe Ofner, Julius, Die Gefahr des Parlamentarismus für das Recht, Arch. f. öffentl. Recht, Bd. 18, (1903) S. 219, wo unter Parlamentarismus die Regierungsform verstanden wird, „bei welcher die Bevölkerung durch gewählte Vertreter an der Gesetzgebung teilnimmt."

gane untereinander innerhalb einer und derselben Staatsform hin. Dieses Verhältnis ist Abhängigkeit des die ausführende Gewalt darstellenden Organs von einem die Gesetzgebung beherrschenden Parlament, und zwar derart, daß die Regierung nicht mehr selbständiges, dem Parlament gleichgeordnetes Staatsorgan, sondern nur noch ausführendes Organ des Parlaments ist. Die Abhängigkeit äußert sich in dem Einfluß der Volksvertretung auf die Zusammensetzung des Trägers der vollziehenden Gewalt und den Zwang für letzteren, zurückzutreten, sobald er dem Parlament nicht mehr genehm ist. Hierin und hierin allein liegt die Aufhebung des Prinzips der Gewaltenteilung, die man mit Parlamentarismus bezeichnet.[7])

Neuerdings wendet sich Scheuner[8]) scharf dagegen, daß Parlamentarismus eine Aufhebung der Gewaltenteilung bedeute. Seine Behauptung geht im wesentlichen dahin, das äußerlich sehr stark ausschende, unmittelbare oder mittelbare Ernennungsrecht und das Abrufungsrecht des Parlaments trete ganz zurück hinter dem Einfluß, den die Regierung im modernen Staat habe. Das mag unter Umständen richtig sein und ist dann durch die Kräfteverteilung innerhalb des Parlaments, die größere oder geringere Aktivität der Regierung, mit einem Wort durch politische Gesichtspunkte bedingt. Entscheidend muß aber bleiben, ob das Parlament jederzeit in der Lage ist, seinen Willen gegenüber der Regierung durchzusetzen. Trifft das zu, so kann von dem Vorhandensein einer Gewaltenteilung nicht mehr gesprochen werden.

Unerheblich für die Begriffsbildung ist die von Redslob[9]) aufgeworfene Frage, ob zur parlamentarischen Regierung Ernennung der Träger der vollziehenden Gewalt direkt oder indirekt durch das Parlament selbst oder aber durch ein außerhalb des letzteren stehendes Organ, wie etwa durch einen Monarchen oder Staatspräsidenten gehört. Redslob will nur in letzterem Falle das Vorliegen eines reinen Parlamentarismus annehmen, während er die erstere Form als Entartung, als

---

[7]) So im Ergebnis auch Stier-Somlo, Staatsrecht, Bd. 1 S. 103, 360. Thoma Z. f. g. St. W. 77/14, der die parlamentarische Regierung geradezu als monistische Demokratie bezeichnet.

[8]) a.a.O. S. 223 ff.

[9]) Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und ihrer unechten Form, 1918.

„unechtes parlamentarisches System" bezeichnet. Demgegenüber ist zu sagen, daß die Abhängigkeit der Ernennung vom Willen des Parlaments und der für die vollziehende Gewalt bestehende Rücktrittszwang bei Meinungsverschiedenheiten für sich allein bereits das einzig wesentliche Moment der Durchbrechung der Gewaltenteilung enthalten. Diese Durchbrechung wird weder erst mit der unmittelbaren oder mittelbaren Ernennung der vollziehenden Gewalt durch das Parlament herbeigeführt, noch wird sie bei einer unabhängig vom Parlament vorgenommenen Ernennung vermieden oder wesentlich eingeschränkt. Die von Redslob gegebene Unterscheidung ist demnach für die Begriffsbildung ohne Bedeutung. Sie gibt nur eine Unterteilung innerhalb des Parlamentarismus.[10])

Ebenso kann nicht als wesentlich angesehen werden, daß die Minister immer aus den Mitgliedern des Parlaments entnommen werden müssen.[11]) Die, wie immer wieder hervorgehoben werden muß, allein ausschlaggebende Durchbrechung der Gewaltenteilung durch Abhängigkeit der vollziehenden Gewalt vom Parlament ist vorhanden, auch wenn die Minister nicht selbst Mitglieder des Parlaments sind. Von der Hasbachschen Definition: „Parlamentarische Regierung ist die Bezeichnung für eine Regierungsform, welche grundsätzlich und regelmäßig alle Ministerstellen mit Abgeordneten, meistens mit parlamentarischen Führern, besetzt"[12], läßt sich gerade das sagen, was er den anderen Begriffsbestimmungen vorwirft: Sie ist von der englischen Uebung abgezogen. In England müssen allerdings die Minister aus Mitgliedern des Parlaments entnommen werden. Das hängt mit eigentümlich englischen Verhältnissen zusammen. Es gab in England zur Zeit der Entstehung des Parlamentarismus und noch lange nachher bis in die neueste Zeit kein besonders entwickeltes Beamtentum.[13]) Somit war kein anderes Reservoir vorhanden, aus dem die Ministeranwärter hätten hervorgehen können, da sich das Richtertum immer streng von Parlament und Verwaltung fernhielt

[10]) Eine ausgezeichnete Darstellung der durch Unterteilung gewonnenen Typen der parlamentarischen Regierungsform bei Scheuner a.a.O. S. 337 ff.

[11]) So Hasbach, Die moderne Demokratie S. 167 und die parlamentarische Kabinettsregierung S. 19. Stier-Somlo S. 103, Piloty S. 66.

[12]) Die parlamentarische Kabinettsregierung, S. 19.

[13]) Hatschek, Englisches Staatsrecht II, S. 125 ff.

und gerade aus dieser unbedingten Trennung seine Stärke nahm. Die demnach spezifisch englische Sitte, Minister immer aus dem Parlament zu nehmen, ist auch bei der Nachahmung des englischen Parlamentarismus auf dem Kontinent nirgends weiter beibehalten worden.

Dagegen dürfte ein weiteres Begriffsmerkmal des modernen Parlamentarismus das allgemeine Wahlrecht sein, denn es gibt in der Praxis keinen Parlamentarismus ohne allgemeines Wahlrecht. Der Parlamentarismus gilt seinen Verfechtern, ob mit Recht oder Unrecht kann hier dahingestellt bleiben, als die der wahren Demokratie am nächsten kommende Regierungsform. Nur deswegen wird er gewollt. Keiner seiner Anhänger würde mehr ein Interesse an dieser Regierungsform haben, wenn die erwähnte Voraussetzung wegfiele. Parlamentarismus ohne allgemeines Wahlrecht ist heut schlechthin undenkbar.[14]) Es würde demnach eine unnötige Entfernung von den Tatsachen bedeuten, wenn man die enge Verbindung von Parlamentarismus und allgemeinem Wahlrecht nicht beachten wollte.

II.

Zum vollen Verständnis von Wesen und Bedeutung des parlamentarischen Systems gelangt man nur durch eine rechtsgeschichtliche Betrachtung der Entwicklung, die zu dieser Staatsform geführt hat.

Der verfassungsrechtliche Werdegang der Völker Europas zeigt inhaltlich eine Anzahl gleicher Grundzüge, die allerdings zeitlich nicht immer zusammenfallen. Am Anfang des wirklichen Staatslebens im modernen Sinne steht wohl überall die Monarchie, aufgebaut auf kriegerischer, geistiger oder wirtschaftlicher Ueberlegenheit eines einzelnen über die anderen Volksmitglieder. In Deutschland ist die Monarchie wahrscheinlich militärischen Ursprungs.[15]) In dem vorstaatlichen, auf demokratischer Grundlage geführten Gemeinschaftsleben ergab sich im Falle der Bedrohung durch äußere Feinde die Notwendigkeit einheitlicher Führung. Der zu diesem Zwecke Gewählte genoß dann auch im Frieden ein höheres Ansehen.

[14]) Hierzu Medinger, S. 51.

[15]) Ueber den allgemeinen Einfluß der Wehrverfassung auf die Staatsverfassung besonders Bredt, S. 2 und die dort Anm. 2 angeführte Literatur.

Auf diesem Wege führte die Entwicklung, hauptsächlich in der unruhigen Zeit der Völkerwanderung, zur ständigen Beibehaltung einer einheitlichen Führung der Gemeinschaft.

Die Kreise des staatlichen Lebens sind zunächst noch sehr eng gezogen. Die Aufgabe des Staatsleiters erschöpft sich im allgemeinen in der Kriegsführung gegen äußere und innere Feinde und in der Eintreibung der hierzu nötigen Mittel. Innerhalb eines begrenzten Aufgabenkreises ist der Monarch durch keine anderen Schranken gebunden, als durch die, die ihm Macht und sein Gewissen setzen. Es gibt im Staate nichts ihm Ebenbürtiges, seine Tätigkeit als Staatslenker ist keiner rechtlichen Kontrolle unterworfen. Es gibt weder Gewaltenteilung noch überpersönliche Normen. Demnach liegt auch die Rechtsprechung beim Fürsten, der sie nach freiem Ermessen ausübt. Noch der Carolina wurde vielfach nur die Bedeutung einer Sammlung alten Rechtsbrauchs gegeben. Sie war nach dieser Ansicht kein den Kaiser oder die Landesfürsten bindendes Recht.

Mit der zunehmenden wirtschaftlichen Entwicklung ergibt sich das Bedürfnis nach Rechtssicherheit, was zur Verstärkung der im König verkörperten staatlichen Macht führt. Durch eine große, im Laufe der Herrschaft erworbene Hausmacht, in Deutschland durch die Ausgestaltung des Lehnswesens, nicht zuletzt durch die tatkräftige Unterstützung der Kirche, erwirbt sich der Landesfürst eine immer stärkere Stellung.[16]) Man sieht ihn schließlich als den rechtmäßigen Eigentümer des gesamten Staatsgebiets an. Es entsteht der Patrimonialstaat.

Auf der anderen Seite wächst die Notwendigkeit, das staatliche Handeln im voraus mit Sicherheit berechnen zu können. Diese Entwicklung führt zu einer allmählich immer stärker werdenden Bindung des Königs an das gesetzte, d. h. in fest umrissener Form niedergeschriebene Recht. Die Bindung ist zunächst locker und von Willkürakten durchbrochen. Sie wird enger mit dem durch die Entwicklung des wirtschaftlichen Lebens bedingten Erstarken des Rechtsgedankens. Man sieht ein, daß das Netz des Wirtschaftslebens (Beginn der Blütezeit der Hansa, Aufschwung des Handels mit Italien, später Schaffung der englischen und holländischen Kolonial-

[16]) Vgl. hierüber Haller, Die Epochen der deutschen Geschichte, 1925, S. 22.

reiche, Entdeckung Amerikas usw.) zu fein ist, um in willkürlicher Weise durchbrochen zu werden.

Schrittmacher der erwähnten Forderung des Wirtschaftslebens war auf geistigem Gebiet die zunehmende Wertschätzung der Einzelpersönlichkeit, von der noch näher zu sprechen ist[17]). Es entwickelt sich die Lehre, die in ihrer reinsten Form später bei Kant dahin lautet: Der Mensch ist frei geboren. Der freie Mensch darf nur dem Gesetz gehorchen. Gesetz aber ist eine unveränderliche und unvergängliche, durch Spekulation aus dem Sein zu ergründende Naturnotwendigkeit.

Diese Entwicklung führt zur Aufrichtung von Schranken, die dem Einzelindividuum gegenüber dem Monarchen eine unverletzliche Freiheitssphäre sichern sollen, darüber hinaus aber das ganze Handeln des Monarchen der Willkür entrücken. So entsteht der Rechtsstaat, der die unpersönliche Gesetzesnorm dem Willen des Monarchen grundsätzlich überordnet.

Immer noch aber liegt das Recht, seine Befugnisse abzugrenzen und zu beschränken, d. h. das Recht der Gesetzgebung beim Monarchen selbst. Er macht davon nach Gutdünken, nicht zuletzt nach den Machtverhältnissen des Staates Gebrauch. Die so entstandenen Gesetze waren nicht immer die schlechtesten, wie z. B. das Preußische Allgemeine Landrecht zur Genüge beweist. Trotzdem war angesichts der nun allgemein herrschenden Erblichkeit der Monarchie die Gefahr groß, daß bei Nichteignung eines Herrschers die Gesetze schlecht wurden. Die Staatspraxis etwa Ludwigs XIV. mußte angesichts einer nun schon komplizierten Wirtschaftsverfassung untragbare Folgen zeitigen. Mit dem Emporkommen des dritten Standes beginnt dessen Kampf um eine weitere Sicherung von Verkehr und Besitz, die man in dem Uebergang der Gesetzgebung aus den Händen eines unkontrollierten einzelnen in die der Gesamtheit sieht.

Die erste Bresche in dieser Richtung schlug auf geistigem Gebiet die Reformation[18]). Hier wurde gegenüber der strengen Ständeordnung des absoluten Fürstenstaates mit der Forderung des allgemeinen Priestertums zum ersten Mal die Gleichheit aller, wenn auch zunächst nur vor der Kirche,

[17]) Siehe S. 8 ff.
[18]) Siehe hierzu Hasbach, Die moderne Demokratie, S. 2 ff.

verkündet. Die hohe Auffassung vom Wert der Einzelpersönlichkeit und der Gewissensfreiheit, die damit zusammenhängende Forderung auf Freiheit der Lehre schaffen den Boden, auf dem sich die politischen Reformen vorbereiten. Deshalb ist es auch kein Zufall, worauf in diesem Zusammenhang hingewiesen werden kann, daß die absolute Monarchie in der Mehrzahl der Fälle in protestantischen Staaten eher ihrem Ende entgegenging, als in überwiegend katholischen.

Innerhalb der Reformationsbewegung zeigte besonders die Calwinistische Richtung Ansätze zu modernen demokratischen Ideen, die in der Folgezeit durch Uebernahme in England große Bedeutung gewannen. So kannte sie u. a. die Wahl der kirchlichen Behörden durch die in ihren einzelnen Gliedern gleichberechtigte Gemeinde, wobei allerdings der Klerus noch allein das Vorschlagsrecht hatte. Die Calwin'sche Lehre wird vielfach geradezu als Ausgangspunkt der modernen Demokratie angesehen[19]). Das ist jedoch insofern nicht ganz richtig, als der Calwinismus seine reinen demokratischen Grundzüge erst im Laufe späterer Fortentwicklung, besonders in England, erhielt. Calwin selbst war ein Anhänger des Absolutismus[20]).

Die mit der Reformation begonnene Höherbewertung des einzelnen Menschen an sich ohne Rücksicht auf seinen Stand greift jetzt in zunehmendem Maße auf das politische Gebiet über. Gegen Ende des 16. und 17. Jahrhunderts entsteht und wächst die Lehre von den angeborenen, unveräußerlichen Lebensrechten, kurz Naturrecht genannt. Die Vertreter dieser Richtung, als die hauptsächlich Althusius[21]), Bodin[22]), Grotius[23]), Pufendorf[24]) und in späterer Zeit Kant und Rorsseau in Frage kommen, lehren etwa folgendes: Gott habe dem einmal erschaffenen Menschen das Recht mitgegeben, frei und unter den gleichen Voraussetzungen wie seine Mitmenschen zu leben. Dieses natürliche Recht sei unveräußerlich und unwandelbar. Für die von Gott zum

[19]) z. B. Jellineck S. 721.

[20]) Hierüber, und über die spätere Entwicklung des Calwinismus: Hasbach, Die moderne Demokratie, S. 2 ff.

[21]) 1530—1596.

[22]) 1557—1638.

[23]) 1583—1645.

[24]) 1632—1694.

Zwecke der Erleichterung des Zusammenlebens eingesetzte Obrigkeit gäbe es daher keinerlei willkürliches Ermessen, sondern es gelte einzig und allein das natürliche Recht mittels Vernunft und Gewissen zu finden. Später kommt man mehr und mehr dazu, den Ursprung der Obrigkeit nicht mehr in Gott, sondern im Willen des Volkes zu suchen, das Volk also begrifflich dem Monarchen überzuordnen. Nach dieser Lehre, die hauptsächlich mit Rousseaus „Contrat social" bekanntgeworden ist, in ihren Anfängen aber schon erheblich früher vorhanden war[25]), hat das Volk aus seinem eigenen souveränen Willen heraus mittels eines Vertrages die Obrigkeit zur Erleichterung des Gemeinschaftslebens bestellt. Mit Abschluß dieses Vertrages hat das Volk jedoch nicht, worauf besonders Locke[26]) hinweist, auf die ihm von Natur zustehende Herrschaftsgewalt verzichtet. Es müsse vielmehr als eigentlicher Ausgangspunkt aller staatlichen Gewalt wie jeder Dienstherr auch als befugt angesehen werden, die von ihm eingestezte Obrigkeit zu kontrollieren, ihr Anweisungen zu geben, sie notfalls zu entfernen. So entstand die Lehre von der Volkssouveränität.

Ihr Einfluß auf das politische Geschehen zeigte sich in mancherlei. In England entwickelten sich die seit dem 13. Jahrhundert bereits vorhandenen Ansätze der Einrichtung des Parlaments zum Konstitutionalismus. Da die Verfassungsgeschichte dieses Landes gleichbedeutend ist mit der ersten praktischen Erprobung der Ideen, die später zu der Einrichtung des Parlamentarismus führten, muß hier kurz auf sie eingegangen werden.

Die Großen des Landes, die dem König mit Rat und Tat zur Seite standen, hatten im Jahre 1215 die Magna Charta durchgesetzt. Hiernach stand es dem König nicht mehr frei, ob und wann er Ratschläge von den „barons" einholen wollte, sondern er mußte es in gewissen Fällen und war dann an die Entscheidung der im sogenannten parliamentum Versammelten gebunden. Die Rechte, die die Magna Charta gab, erschöpften sich im wesentlichen in der Steuerbewilligung. Nur allmählich entwickelte sich die Auffassung, daß die in der Minderheit Gebliebenen und die nicht Erschienenen an

[25]) Altusius, Politica metodice gesta, 1603, Locke, Two treatises of government.

[26]) Second Treatise of Government.

die Beschlüsse der Versammlung gebunden sind[27]). Erst mit dem Hinzukommen gewählter Abgeordneter der Städte im Jahre 1282 ist der Vertretungsgedanke Rechtszustand geworden. Bis zum Ausgang des Mittelalters hat sich das Parlament im wesentlichen mit Steuerbewilligung und Rechtsprechung zu befassen. Es macht sich jedoch, wohl infolge der engen Berührung mit den demokratischen Tendenzen der nach England verpflanzten Calwin'schen Kirche und unter dem hier besonders starken Einfluß des Naturrechts, allmählich die Auffassung geltend, das Parlament sei als Vertretung des eigentlich souveränen Volks dem König begriffsmäßig mindestens gleichgeordnet. Am 4. Januar 1649 fassen die Commons folgende Resolution: 1. das Volk ist der Ursprung aller Staatsgewalt. 2. das Abgeordnetenhaus besitzt als Vertreter des Volks die höchste Gewalt. 3. die Beschlüsse des Volks haben auch ohne Zustimmung des Königs und des Abgeordnetenhauses Gesetzeskraft[28]).

Wenn die Commons auch nicht in der Lage waren, derart weitgehende Forderungen durchzusetzen, so erreichten sie doch mit der im Jahre 1688 erlassenen bill of rights die Anerkennung als neben dem König gleichberechtigtes Staatsorgan. Jedes Gesetz ist hinfort von ihrer Zustimmung abhängig, England ist bereits von diesem Zeitpunkt an ein konstitutioneller Staat.

Auf dem Kontinent ging die Entwicklung nicht so rasch. Daß jedoch die geschilderten Vorgänge auf dem Gebiet des geistigen Lebens auch hier anfangen, weitere Kreise zu ziehen, beweisen einzelne Vorgänge, wie z. B. die Absetzung Philipps des II. durch die Niederländer mit der in der Absetzungserklärung gegebenen Begründung, daß Gott die Untertanen nicht um des Fürsten willen, sondern diesen um jener willen geschaffen habe.

Die Lehre Montesquieus[29]) bedeutet gegenüber dieser Entwicklung des Naturrechts im gewissen Sinne ein retardierendes Moment. Montesquieu betrachtet nicht das Volk als unbeschränkten Souverän, sondern er will die Staatsgewalt zur Vermeidung jeder Willkürherrschaft in drei unabhängige

[27]) Näher hierüber Hatschek a.a.O. S. 234.
[28]) Zitiert nach Hasbach, Die moderne Demokratie S. 6.
[29]) 1689—1755. Hauptsächlich: De l'esprit des lois 1748, Uebersetzung von Fortmann.

Teile aufgelöst haben. Die Gesetzgebung soll vom Volke, bzw. in weiträumigen Staaten von einer Repräsentation ausgeübt werden, wobei er die Einrichtung einer zweiten Kammer zur weiteren Ausbalancierung bereits kennt. Die ausführende Gewalt soll in der Hand eines einzelnen liegen, da sie gewöhnlich rasches Handeln erfordert, während die richterliche Gewalt bei unabhängigen, nur dem Gesetz unterworfenen Gewalten sein soll. Wenn man diese Trennung nicht vornehmen wolle, so sei die Despotie des Königs oder der Volksrepräsentation die Folge, wobei letztere als die stärkere, weil unverantwortliche, am meisten zu fürchten wäre.

Wenn jedoch aus der Forderung der Gewaltenteilung und der Beschränkung der Gesetzgebungsgewalt des Volkes durch Vetorechte des Königs und der zweiten Kammer der Schluß gezogen wird[30]), Montesquieu habe die Lehre von der Volkssouveränität abgelehnt und für unvereinbar mit seiner Staatsauffassung gehalten, so ist das in dieser Form nicht ganz richtig. Die damalige Anschauung vom Wesen der Volkssouveränität, wie sie z. B. von Locke vertreten wird, geht ja nur dahin, daß das Volk zum Zwecke der Erleichterung des Zusammenlebens auf das ihm an sich zustehende Recht der Staatsleitung freiwillig verzichtet habe. Die unabhängige Stellung der vollziehenden Gewalt ist also als freiwillige Selbstbeschränkung des Volkes sehr wohl mit der damaligen Auffassung von der Volkssouveränität vereinbar. Richtig ist aber, daß bei Montesquieu der Begriff der Volkssouveränität nie ausdrücklich anerkannt wird, daß er in keiner Weise zur Stützung des Systems verwendet wird. Dieses auffällige Schweigen läßt die Annahme gerechtfertigt erscheinen, Montesquieu habe die moderne Auffassung, wonach Staat und Volk begrifflich eins sind[31]), stillschweigend zugrunde gelegt. Er ging überhaupt nicht von einer Souveränität einer der drei „Gewalten" aus, sondern bereits vom allein souveränen Staat und betrachtete vollziehende, gesetzgebende und richterliche Gewalt nur als Erscheinungformen einer einheitlichen Staatsgewalt.

Nur wenige Jahre nach Montesquieu's Esprit des lois (1748) erscheint das Hauptwerk des Naturrechts, Rousseaus

[30]) Hasbach, Ist Montesquieu ein Anhänger der Lehre von der Volkssouveränität? Zeitschrift für Sozialwissenschaft, 1911.

[31]) Helfritz S. 52.

„Du contrat social ou principes du droit politique" (1762). Hier treten alle bisherigen Ergebnisse der Naturrechtslehre in der Zusammenfassung zutage, in literarisch geschickter Weise aufgebaut und in die Form einer außerordentlich schwungvollen und begeisternden Sprache gebracht. Eine andere Bedeutung hat das Werk nicht[32]). Insbesondere sind die hauptsächlich durch Rousseau bekannt gewordenen und überlieferten Lehren von der Entstehung des Staates durch Vertrag und der Volkssouveränität, wie bereits ausgeführt, viel früher schon vertreten worden. Verfassungsrechtlich geht Rousseau von einem, auf unmittelbarer oder in weiträumigen Ländern mittelbarer Volksherrschaft aufgebauten Staat mit nur unvollkommener Gewaltenteilung aus. Das Volk als alleiniger Souverän bestimmt, ob die Staatsbürger selbst oder nur einige wenige oder ein einzelner in seinem Auftrage die Staatsleitung übernehmen solle. Letztere Form hält Rousseau als die für sehr große Staaten angemessenste. Immer aber stehe die Gesetzgebung allein dem Volke zu, ebenso das Recht, den oder die Inhaber der vollziehenden Gewalt jederzeit zu überwachen und notfalls abzurufen. Interessant ist Rouseaus Begriff der politischen Freiheit unter der Volksherrschaft, dessen Begründung sich übrigens auch bereits bei Locke[33]) findet. Jeder Staatsbürger hat hiernach das Recht, an der Führung des Staats durch Abgabe seiner Stimme in der Volksversammlung teilzunehmen. Jedoch ist allein maßgebend die Entscheidung der Mehrheit, „Volonté générale". Der hiergegen Stimmende wird aber nicht etwa gezwungen, etwas zu tun oder zu dulden, das er nicht will. Das wäre nicht die Freiheit des Volksstaates. In Wahrheit will nämlich jeder den allein der Vernunft entsprechenden Gemeinschaftswillen. Wer sich zu ihm in Gegensatz setzt, kennt seinen wahren Willen nicht, er hat sich ihn durch die schädlichen Triebe des Egoismus verschütten lassen[34]).

Es ist klar, daß dieser Gedankengang von jeder Herrschaftsform auf ihre Handlungen angewandt werden kann. Jede Regierung hält ihr Programm für das allein vernünftige.

---

[32]) Siehe hierzu Otto von Gierke, Johannes Althusius, 1903 S. 9 ff.

[33]) Second treatise of Government.

[34]) Contract social 1, IV, K 2, 8.

Daher ist der Begriff der volonté générale der umstrittenste in der Lehre Rousseaus[35]). Er ist noch heute bedeutsam als Fundament der Lehre von der demokratischen Natur der repräsentativen Demokratie, insbesondere des Parlamentarismus. Man fügte dieser Identifikation von Mehrheitswille und Wille der Gesamtheit eine zweite hinzu, indem man die Identität des Parlamentsbeschlusses mit dem Volkswillen erklärte.

Nicht allgemein bekannt ist, daß Rousseau bei allem Schwung der Begeisterung Positivist geblieben ist und an der Erfüllbarkeit seiner Idee der Volksherrschaft erhebliche Zweifel hegte. Sie sei an mancherlei Voraussetzungen, wie geringe Bevölkerungszahl, geringe soziale Abstufungen, hohen Bildungsgrad des Volkes geknüpft. „Wenn es ein Volk von Göttern gäbe, würde es sich demokratisch regieren[36]), so drückt er seine Ansicht von der Realisierbarkeit seiner Forderungen aus.

Die Ideen Rousseaus haben in der Praxis die französische Revolution, besonders aber das Verfassungsleben der jungen amerikanischen Staaten beeinflußt[37]). In diesen wurde die Idee der Volkssouveränität, der Gleichheit und Freiheit in der bisher reinsten Form verwirklicht. Das Volk war hier Ausgangspunkt aller staatlichen Macht. Demgemäß wurde auch die Gesetzgebung allein von der Vertretung des Volkes ausgeübt. Es gab keinerlei Vorrechte der Geburt oder des Standes mehr. Auch der Einfluß Montesquieu's war bei der Entstehung der amerikanischen Staaten am Werk. Man findet durchgängig bei allen Verfassungen eine überaus scharfe Durchführung der Trennung der Gewalten

In England entwickelt sich das konstitutionelle Regierungssystem jetzt zum Parlamentarismus. Seit 1780 besteht der ungeschriebene, gewohnheitsrechtliche[38]) Verfassungs-

---

[35]) Eine Uebersicht der Meinungen siehe bei Helfritz S. 135, ebenda S. 132 ff. eine Darstellung der Lebensschicksale Rousseaus, deren Kenntnis zum Verständnis seines Werks und dessen Unausgeglichenheiten beiträgt.

[36]) Contrat social III, 4.

[37]) Vgl. hierüber Hasbach, Moderne Demokratie, S. 43 ff., wo sich auch eine Beschriebung des Inhalts der ersten amerikanischen Verfassungen findet.

[38]) Ueber die Rechtsnatur der Gewohnheiten, die dem englischen Parlament seine Rechte geben, vgl. Hatschek, Englisches Staatsrecht, S. 542.

satz, daß der König nicht frei in der Ernennung der Regierung sei, sondern diese aus der Parlamentsmehrheit entnehmen müsse. Von 1832, dem Inkrafttreten der ersten Reformbill, herrscht die Auffassung, die Regierung müsse das Vertrauen des Parlaments besitzen und sei zum Rücktritt genötigt, wenn ihr dieses entzogen werde.

Die Entwicklung in den europäischen Ländern ging naturgemäß langsamer und in etwas anderer Richtung. Jedoch setzt die Macht des Bürgertums die gewaltenteilende Staatsverfassung im 19. Jahrhundert so gut wie allgemein durch. Dem König verbleibt jetzt nur noch die Exekutive, höchstens ein mehr oder weniger beschränktes Mitwirkungsrecht bei der Gesetzgebung.

Dieser Stand der verfassungsrechtlichen Entwicklung war jedoch auch nicht von Dauer, es trat ein neues umwälzendes Ereignis ein, nämlich das durch die Wirtschaftsentwicklung bedingte Entstehen und Wachsen des vierten Standes, des besitzlosen Proletariats. Gleichzeitig, wenigstens in Deutschland und Italien, und wohl nicht unabhängig davon, verstärkte sich das Streben der Volksvertretungen nach der Vorherrschaft über die Exekutive. In den nicht vorwiegend agrarischen Ländern führte die durch die Auswirkungen des Weltkrieges noch gesteigerte Proletarisierung zur endgültigen Herrschaft oder doch zur Erlangung eines maßgebenden Einflusses des vierten Standes in den Volksvertretungen. Gleichzeitig erlangten letztere die Herrschaft über die vollziehende Gewalt. Die englische Regierungsform des parlamentarischen Systems griff nunmehr, nachdem sie sich 1780 bereits Frankreich erobert hatte, auf den ganzen Kontinent über, wo sie nach Beendigung des Weltkrieges so gut wie alles beherrschte. Heller[39]) bemerkt durchaus richtig, daß das Bürgertum jetzt Angst vor seiner eigenen Schöpfung bekam und nach Unabhängigkeit und Stärkung der Exekutive gegenüber der Volksvertretung, wenn nötig bis zur Diktatur, rief. Darin liegt keine große Inkonsequenz. Denn die Demokratie des Bürgertums war bei ihrer Entstehung eine Demokratie der Bildung und des Besitzes. Damit war eine gewisse Gewähr für die Vernünftigkeit der Gesetze gegeben. Wenn jetzt nach der Zunahme der Macht des Proletariats die Demokratie zur

[39]) a.a.O. S. 8.

Herrschaft der Besitzlosen geführt hat oder zu führen droht, so sieht das Bürgertum darin eine Bedrohung des Besitzes und damit seiner sowie der staatlichen Existenz. Gegen die erwähnten Folgen wehrt es sich nunmehr auf die angegebene Weise. — Aus dieser Betrachtung ergibt sich, daß, wenigstens in Deutschland und Italien, der Kampf zwischen der monarchischen Regierungsgewalt und dem Parlament um die Vorherrschaft im Staate nichts anderes war, als die Weiterführung des auf wirtschaftlichem Gebiet begonnenen Kampfes zwischen Proletariat und Bürgertum.

Ganz anders war es in England, das gern als klassisches Vorbild und Mutterland des parlamentarischen Systems bezeichnet wird. In Wirklichkeit waren die verfassungsrechtlichen Verhältnisse in diesem Lande bis in die jüngste Zeit hinein schlechthin unvergleichbar mit dem, was seine Nachahmer übernommen haben und was heut gemeinhin als parlamentarisches System gilt. England war nämlich nie eine Demokratie. Das Wahlrecht zum Parlament hing am Besitz, und zwar am Grundbesitz[40]). Bis zum Jahre 1832 war das Wahlrecht in den Städten überwiegend auf eine ganz geringe Anzahl von Personen beschränkt und daher meist käuflich. Auf dem Lande stand es nur Grundbesitzern zu, die einen gewissen, nicht unerheblichen Mindestbetrag an Grundsteuern zahlten. Auch nach Beseitigung dieses Zustandes durch die Reformbill von 1832 war nur eine verhältnismäßig kleine Zahl von Besitzenden wahlberechtigt und zwar von ca. 24 000 000 Gesamtbevölkerung 650 000, das ist etwa $^1/_{33}$ [41]). Die Parlamentsmitglieder waren demnach Vertreter der Besitzenden. Hieraus und aus der geringen gesellschaftlichen Schichtung des Landes überhaupt ist erklärlich, daß es allzu große Meinungsverschiedenheiten unter ihnen nicht geben konnte. Sie zerfielen in nur zwei Parteien, deren Gegensätze geringer waren als die gemeinschaftlichen Interessen. Es konnte deshalb ohne Gefahr immer in der Form regiert werden, daß die einen über die anderen herrschten. Die Regierung war weiter nichts als ein geschäftsführender Ausschuß der herrschenden Partei, was sich auch äußerlich dadurch dokumentierte, daß die Minister im Parlament nur die vordersten

---

[40]) Hatschek a.a.O. S. 1, 2.
[41]) zit. nach Hatschek a.a.O. S. 2.

Plätze innerhalb des Blocks ihrer Partei einnahmen. Einen Rücktrittszwang bei einem Mißtrauensvotum gab und gibt es auch heute nicht. Man überläßt es in England ganz der Regierung, den Zeitpunkt ihres Rücktritts zu bestimmen.

Das parlamentarische System in England war also eine Aristokratie.[42]) Nachgeahmt aber wurde in Frankreich und dann in fast allen Staaten Europas eine demokratische Verfassung mit dem allgemeinen und gleichen Proportionalwahlrecht und Rücktrittszwang bei Mißtrauensvotum, also etwas Grundverschiedenes. Diese Entwicklung, abgesehen vom Rücktrittszwang, vollzog sich in England erst im Jahre 1917, als das allgemeine und gleiche Wahlrecht eingeführt wurde. Ob damit England sein reines parlamentarisches System weiter beibehalten kann, steht noch dahin. Vorläufig hält letzteres sich noch durch eine starke Tradition.

III.

Die Herrschaft des parlamentarischen Systems in der Nachkriegszeit deckte, besonders in Ländern mit starker Verschiedenheit der sozialen Gruppierung, weniger in überwiegend agrarischen Ländern, verschiedene Schwächen dieser Staatsform auf. Kritik[43]) zeigte sich überall, auch in England und Frankreich, die bisher infolge ihrer langen Erfahrung auf diesem Gebiet als Hochburgen des Parlamentarismus galten. Medinger, selbst langjähriger Parlamentarier und überzeugt von der Notwendigkeit der parlamentarischen Regierungsweise, geht in seinen Erörterungen von dem Bestehen einer Krise des Parlamentarismus aus, d. h. „eines Krankheitsstadiums, das zum Tode führen muß, wenn es anhält und nicht eine fast wunderbare Wendung, ein Aufschießen neuer Lebenskräfte, oder ein Eingreifen von außen erfolgt.“[44])

Diese Mängel sind einmal hervorgerufen durch neue politische und wirtschaftliche Ereignisse, die zur Zeit des Entstehens der parlamentarischen Demokratie noch nicht

---

[42]) Hatschek a.a.O. S. 1.
[43]) Siehe die oben S. 5 angegebene Literatur.
[44]) a.a.O. S. 4.

voraussehbar waren, zum andern durch die im Aufbau des Systems selbst liegenden Schwächen.

Zur ersteren Gruppe gehört vor allem die durch die Wirtschaftsentwicklung des letzten halben Jahrhunderts bedingte Verschärfung der wirtschaftlichen Gegensätze. Dies hat eine zunehmende wirtschaftspolitische Betätigung des Staats zur notwendigen Folge. Das individualistisch-liberale System des Parlamentarismus erlaubt nun den wirtschaftlichen Interessentengruppen, den Staat für sich zu erobern, und damit im Wirtschaftskampf einen wesentlichen Vorteil vor dem Gegner zu erringen. Auch der Staat ist in folgerichtiger Entwicklung des Grundsatzes vom Rechte des Stärkeren in gewissem Sinne ein Objekt des freien Wettkampfes geworden. Die Herrschaft wird, was eine der gefährlichsten Seiten des Parlamentarismus ist, nicht nur zur Erlangung von Vorteilen im innerstaatlichen Wirtschaftsleben, sondern auch zur Beeinflussung der wirtschaftlichen Verhältnisse in anderen Ländern mittels des staatlichen Apparates benutzt. Schlagendes Beispiel hierfür bietet die Geschichte der Kriege Englands, vor allem aber die Anzettelung des Weltkrieges durch die Ententestaaten. So bedeutet Freiheit des Parlamentarismus nach Piloty[45]) nur Freiheit des Starken gegenüber der Herde, also Ungleichheit. Die demokratische Grundlage des Systems im allgemeinen Wahlrecht ist wieder aufgehoben. Die Weltanschauungsparteien des Frühparlamentarismus sind infolgedessen jetzt in der Hauptsache nur noch Exponenten wirtschaftlicher Machtgruppen. Damit ist aber dem Parlament die Lösung seiner Aufgabe, in freier, öffentlicher Diskussion das Richtige[46]) zu finden, außerordentlich erschwert. Denn es dient hauptsächlich der Austragung des wirtschaftlichen Kampfes auf dem Rücken des Staats. Es bildet den Spannungsmesser der wirtschaftlichen Gegensätze. Zu einer Lösung dieser Gegensätze ist es vielfach nicht mehr in der Lage. Je nach den Mehrheitsverhältnissen ist die zeitweise Unterdrückung der einen oder der anderen Seite ohne Rücksicht auf das Gesamtwohl wahr-

[45]) a.a.O. S. 109.

[46]) Hierzu Schmitt-Dorotic, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, 1923, S. 431, der die Berechtigung dieses Wahrheitsbegriffs überhaupt als bloßer Funktion eines ewigen Wettbewerbs der Meinungen leugnet.

scheinlich. Denn die Parteien müssen, wenn sie nicht ihren Bestand riskieren wollen, im Sinne ihrer Wähler, d. h. ihrer Interessentengruppe, stimmen. Das Nichtwiedergewähltwerden ist aber für den heute vielfach berufslosen Parlamentarier ein stärkeres Schreckmittel geworden, als es früher zur Zeit der diätenlosen Parlamente war. Aus diesem Grunde auch wird für besonders schwerwiegende Entscheidungen die Verantwortung von niemand gern übernommen werden. Diese bleiben dann liegen, das Parlament wird arbeitsunfähig. Das geschieht auch dann häufig, wenn, wie z. B. in Deutschland, die wirtschaftlichen Gruppen sich ungefähr die Wage halten.

Eine gewisse Sicherung gegen Uebergriffe der herrschenden Parteien würde die Nachprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze durch die unabhängigen Gerichte bedeuten. Der Kampf um diese letzte Kontrolle des Parlaments ist noch nicht entschieden. In Deutschland ist entgegen der Ansicht der früher herrschenden Meinung am 4. November 1925 eine Entscheidung des Reichsgerichts[47]) ergangen, die ein derartiges Kontrollrecht in Anspruch nimmt. Hier war zum ersten Mal das Aufwertungsgesetz vom 16. Juli 1925 anzuwenden. Das RG. tritt angesichts der damals vielfach erhobenen Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit des nur mit einfacher Mehrheit angenommenen Gesetzes von Amts wegen in die Prüfung ein, ob das erwähnte Gesetz mit der Reichsverfassung in Einklang stehe. In der Begründung wird ausgeführt, der Richter sei allerdings, wie auch in Art. 102, 2. Halbsatz RV. erklärt, dem einmal zustande gekommenen Gesetz unterworfen. Hierdurch werde jedoch nicht ausgeschlossen, daß er einem Gesetz die Gültigkeit aberkennen könne, wenn es mit anderen, vom Richter zu beachtenden Vorschriften, die ihm vorgehen, also insbesondere der Verfassung, in Widerspruch stehe. Infolgedessen habe der Richter bei jedem Gesetz auch von Amts wegen zu prüfen, ob es unter Verletzung des Art. 76 RV. zustande gekommen sei. Das Parlament und die Verfechter seiner Vorherrschaft sträuben sich hiergegen.[48]) Wie der Kampf ausgehen wird, ist noch nicht abzusehen.

[47]) RGZ. 111/320; siehe auch RGSt. 56/177.

[48]) Besonders symptomatisch Heller a.a.O. S. 9: „Vorläufig hat sich das Bürgertum damit, daß Richter, die in ihrer erdrückenden

Eine außerordentliche Veränderung der heutigen Zustände gegenüber der Frühzeit des Parlamentarismus bedeutet auch das bereits erwähnte Entstehen des vierten Standes, des besitzlosen Proletariats. Es führt auf allen Gebieten des staatlichen Lebens und damit angesichts der engen Verknüpfung zwischen beiden auch des wirtschaftlichen Lebens zu schweren Unzuträglichkeiten, wenn die Besitzlosen mit der Gesetzgebungsmaschine über die Mittel der Besitzenden verfügen. Eine solche Verfügung liegt praktisch in den meisten Staatsakten, mögen sie kultureller, wirtschaftspolitischer, militärischer oder schließlich rein finanz-politischer Art sein. Es besteht hierbei angesichts der natürlichen Schwäche der menschlichen Natur und der mangelnden politischen Bildung der Masse die Gefahr, daß die Macht aus egoistischen Motiven überspannt wird und den Besitz zerschlägt. Die große Ausdehnung der staatlichen Tätigkeit, die besonders auf wirtschaftlichen Gebieten ungeahnte Formen angenommen hat, führt zu einem weiteren Mangel. Man kommt zu einer solchen Länge der Sessionen, daß sich die Männer, die im Erwerbsleben stehen und damit den Blick für die Bedürfnisse der Wirtschaft und des Staats haben, der parlamentarischen Tätigkeit nicht mehr widmen können. Es entsteht der Stand der Berufsparlamentarier, die auf Diätenbezug angewiesen sind und unter Umständen leichter in die Versuchung falle, ihre Stellung zur Erlangung persönlicher Vorteile auszubeuten. Die geringe Sachkunde der berufsmäßigen Parlamentarier auf wirtschaftlichem Gebiet führt dann wieder unter Umständen zu Ministern mit dem gleichen Mangel, da die Regierung sich vorzugsweise aus Mitgliedern des Parlaments zusammensetzt.

Es ist auf den Kongressen der Interparlamentarischen Union vorgeschlagen worden[49]), diesem anerkannten Uebel

---

Mehrheit den herrschenden Schichten entstammen, die Gesetze auf ihre Uebereinstimmung mit dem Gleichheitssatz prüfen, eine wirksame Sicherung dagegen geschaffen, daß die Volkslegislative den „liberalen" in einem „sozialen" Rechtsstaat überführt."

[49]) Vgl. den Compte-Rendu der Union Interparlamentaire von 1928 und „Die gegenwärtige Entwicklung des repräsentativen Systems" (1928 bei Karl Heymann in Berlin), das die Antworten auf eine Rundfrage der Interparlamentarischen Union enthält und Grundlage für die Aussprache auf der Berliner Tagung vom September 1928 war.

durch Einschränkung der staatlichen Aufgaben, insbesondere durch Abkehr von der wirtschaftspolitischen Tätigkeit zu steuern. Das ist aber angesichts der heutigen Lage nicht mehr möglich. Der Gegensatz zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, zwischen Kapital und Arbeit, Industrie und Landwirtschaft usw. ist so, daß die Parteien allein ihn nicht lösen können. Sie brauchen einen Schiedsrichter, der unparteiisch und frei von allen Bindungen ist, soll ihr Kampf nicht den Staat zerschlagen. Sie brauchen arbeitsrechtliche, sozial- und finanzpolitische Fesseln, die den augenblicklich Schwächeren vor dem Stärkeren schützen. Nur ist dem Parlament in seiner heutigen Gestalt die ihm zukommende Aufgabe der Vermittlung sehr erschwert, wenn nicht unmöglich gemacht, da es zur Fortführung des Kampfes mit anderen Mitteln benutzt werden kann.

Die im Grunde wirtschaftliche Natur der Hauptparteien führte in vielen Staaten, besonders auch in Deutschland, zu der Einrichtung der Parteidisziplin, die die frühere Natur des Parlamentarismus grundlegend umgestaltete.[50]) Die Abgeordneten werden, wenigstens bei den wichtigeren Vorlagen, gezwungen, entsprechend dem Mehrheitsbeschluß der Partei zu stimmen. Nichtbeachtung hat unter Umständen Ausschluß aus der Fraktion und Partei zur Folge. Hierdurch wird zunächst einmal oft das Abstimmungsergebnis tatsächlich gefälscht. Es kommt nicht selten vor, daß die in der Minderheit gebliebene Opposition mit den Stimmen der nur durch Fraktionszwang zur entgegengesetzten Stimmenabgabe gezwungenen Abgeordneten der Regierungsparteien die Mehrheit gehabt hätte. Weit schädlicher aber ist die Inhaltlosigkeit, die der Fraktionszwang in den Betrieb des Parlaments bringt. Das Ergebnis der Abstimmungen läßt sich meist im voraus berechnen. Es gibt keine wirkliche Diskussion mehr. Kein Abgeordneter hat die Illusion, durch eine von ihm gehaltene Rede noch irgend jemanden zu überzeugen. So ergibt sich das häufige Schauspiel, daß die Debattereden im Parlament vor leeren Bänken gehalten werden. Wenn Demokratie nach dem klugen Wort Masaryks Diskus-

---

[50]) Vgl. hierüber Medinger S. 17 ff.

sion ist,[51]) so stellt ein solcher Parlamentarismus in Wirklichkeit keine Demokratie mehr vor.

Einen weiteren Angriffspunkt des parlamentarischen Systems bietet die Schwäche der Regierung. Ihre ständige Abhängigkeit von der Volksvertretung zwingt zur Erzielung von Augenblickserfolgen. Die die Regel bildende Kürze der Amtsdauer kann dazu führen, daß auf lange Sicht berechnete und darum meist unpopuläre Aktionen nicht in Angriff genommen werden. Auch hat der häufige Wechsel der Regierung einen andauernden Systemwechsel zur Folge, der dem staatlichen Leben nicht zuträglich ist.[52])

Gefahren birgt auch das System der Führerauslese im Parlamentarismus. Sie geschieht durch Wahl von unten nach oben. Auf der untersten Stufe, der Wahl zum Parlament, ist das uneingeschränkte allgemeine Wahlrecht zum Essentiale des parlamentarischen Systems geworden. Hier hat man, wie auch von dessen Anhängern zugegeben wird, die Fähigkeit der Masse überschätzt. Die Masse ist nicht imstande, die wirklichen Führer und die richtigen politischen Wege herauszufinden. Dem alten Parlamentarier Medinger bleibt es vorbehalten, das klar erkannt und ausgesprochen zu haben:[53]) „Der Glaube an die Wunderweisheit der Mehrheit, das Vertrauen darein, daß, was 51% einer Versammlung beschließen, gescheiter und dem großen Ganzen zuträglicher sei, als das Votum der anderen 49%, sie bestehen nicht mehr."

Besondere Nachteile hat schließlich das in vielen Staaten eingeführte Proportionalwahlrecht im Gefolge. Es führt zur Bildung einer großen Anzahl von Parteien, die sich im Parlament oft gegenseitig aufheben und positive Arbeit erschweren. Man weist zur Besserung dieses Zustandes auf

---

[51]) Siehe auch die Definition des Wesens des Parlamentarismus bei Smend, Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform, Festgabe für W. Kahl, 1923 S. 22, wonach Parlamentarismus etwas Dynamisch-Dialektisches ist, nämlich Gewinnung der Resultanten der widersprechenden Parteimeinungen in öffentlicher Diskussion.

[52]) So haben in Italien von 1861—1911 unter der Herrschaft des Parlamentarismus in den einzelnen Ministerien 46 (Landwirtschaft), 44 (Finanz), 43 (Arbeit), 42 (Unterricht), 40 (Inneres), 38 (Aeußeres) Wechsel stattgefunden. Zit. nach Hasbach, Parlamentarische Kabinettsregierung S. 272.

[53]) Medinger a.a.O. S. 50.

das englische Wahlrecht hin, das bei numerischer Ungerechtigkeit (die Konservativen erhielten 1924 $^3/_7$ der Stimmen und $^2/_3$ der Mandate) nur eine Spaltung in ganz große Gruppen zulassen, und so eine regierungsfähige Mehrheit ermögliche. Die englische Bevölkerung ist aber von Natur aus nicht so vielgestaltig wie z. B. die deutsche. Im übrigen ist, wie bereits ausgeführt wurde, der englische Parlamentarismus bis in die letzte Zeit die Diktatur einer Partei über die andere gewesen, die deswegen ohne Schaden möglich war, weil beide Parteien über die Grundzüge der Regierungstätigkeit einig waren.

Ganz allgemein wirkt das Mehrheitsprinzip der parlamentarischen Demokratie nicht günstig auf die Entwicklung von Führernaturen. Es gibt für die wichtigsten Staatsakte letzten Endes keinen eigentlich Verantwortlichen. Die allein ausschlaggebenden Mehrheitsbeschlüsse der Parlamente bilden eine feste Schanze, hinter der so leicht niemand, auch die Regierung nicht, getroffen werden kann. Dort, wo es Fraktionszwang gibt, hat der einzelne Abgeordnete noch eine letzte Zuflucht hinter dem Mehrheitsbeschluß der Partei. Hierin liegt die Gefahr, daß gewagte, dem Ganzen gefährliche Experimente leichter unternommen und weniger sorgsam vorbereitet werden, als von einer allein verantwortlichen Regierung.

Schließlich ist noch auf einen Mangel hinzuweisen, der hauptsächlich für Deutschland, weniger für die zentralistischen romanischen Staaten Bedeutung hat. Es ist das die Veränderung, die die Begriffe Selbstverwaltung und Föderalismus durch die Einführung des Parlamentarismus erfahren haben[54]). Sie waren geschaffen, um die teritorial bedingten Eigenheiten und Interessen eines Landstrichs gegenüber einem monarchisch-bürokratischen Beamtenstaat zu vertreten. Das Kontrollrecht des Staats bürgte dafür, daß eine vorwiegend in bestimmter wirtschaftlicher Interessenrichtung eingestellte Gemeinde oder sonstige Selbstverwaltungskörperschaft nicht dem Staatsganzen nachteilige Handlungen vornahm. Im parlamentarischen System sind jedoch Kontrolleur und Kontrollierter im wesentlichen identisch. Es

[54]) Vgl. hierzu. Karl Schmitt-Dorotic, Reichs- und Verfassungsreform in D. J. Z. 1931, S. 5 ff.

sind dieselben großen Parteien und Parteikoalitionen, die Staat und Selbstverwaltungskörperschaften durchziehen. Die zentralistisch bestimmten Maximen dieser Mächte, für die Karl Schmitt[55]) den Ausdruck Pluralismus geprägt hat, treten jetzt an die Stelle oder doch neben Selbstverwaltungsinteresse und Föderalismus. Die territorialen Sondergesichtspunkte werden erst in zweiter Linie zur Geltung gebracht, in erster herrscht die zentrale Anweisung der Partei.

Wenn aber die politische Richtung einer Selbstverwaltungskörperschaft oder eines Einzelstaats nicht mit der herrschenden übereinstimmt, gibt es unnötige Konfliktsstoffe, die mit der Vertretung teritorialer Sonderinteressen gegenüber de mGanzen oder umgekehrt nichts mehr zu tun haben. Es häufen sich die Fälle, in denen sich hinter dem Streit, der sich äußerlich zwischen Reich und Land abspielt, nur die Meinungsverschiedenheit zweier politischer Parteien oder Parteikoalitionen verbirgt. Damit ist eine Gefährdung des reibungslosen Funktionierens von Föderalismus[56]) und Selbstverwaltung gegeben.

Aus der Einsicht der Mängel sind zahlreiche Versuche einer evolutionären Weiterentwicklung hervorgegangen.[57]) Wichtiger und in die Augen springender ist die in zunehmendem Maße vorgenommene Ausscheidung des Parlaments bei der staatlichen Willensbildung[58]). Hier treten zwei Versuche mit dem Anspruch hervor, die parlamentarische Demokratie durch etwas von Grund auf Neues ersetzt zu haben. Der eine ist das bolschewistische Experiment in Sowjet-Rußland, der andere das faschistische in Italien. Beide haben eine gleiche Tendenz gezeitigt: Ablösung der Vielherrschaft durch Konzentrierung der staatlichen Wil-

---

[55]) Reichs- und Verfassungsreform, DJZ. 1931, S. 6.

[56]) Ueber die mangelnde Vereinbarkeit der Begriffe Parlamentarismus und Föderalismus überhaupt siehe Erich Kaufmann, Bismarcks Erbe in der Reichsverfassung, 1917.

[57]) Siehe die bereits oben S. 5 zitierte Literatur.

[58]) Vgl. die Uebersicht bei Braunias, Europäische Verfassungs- und Wahlreformen im Jahre 1929, Zeitschrift für Politik, Bd. 20, Heft 2 S. 100 ff., wo als Ergebnis der Untersuchung festgestellt wird, daß einheitliche Tendenz der Verfassungsreformen im abgelaufenen Jahr (1929) eine Stärkung der Autorität gewesen sei. Siehe auch die oben S. 6 erwähnten Aufhebungen des parlamentarischen Systems.

lensbildung in den Händen weniger. In Rußland ist es ein Ausschuß von 7 Personen, das Politbüro, der tatsächlich den Staat leitet. Auch dieser wurde zu Lebzeiten Lenins von diesem allein beherrscht.[59])

Noch weiter ging die Konzentration in Italien, wo die richtunggebende Kraft des staatlichen Lebens in der Hauptsache der Ministerpräsident allein ist. Die Stellung des Ministerpräsidenten bildet das Kernstück des italienischen Verfassungsrechts, das die altüberkommenen Einrichtungen des parlamentarischen Systems äußerlich beibehalten, aber mit einem ganz neuen Inhalt versehen hat. Sie soll im folgenden einer näheren Untersuchung unterzogen werden. Hierbei wird auf den gesamten Bau des italienischen Verfassungsrechts eingegangen werden müssen, denn die Stellung des Ministerpräsidenten berührt so gut wie alle Fundamente der Verfassung.

Die Stellung des Ministerpräsidenten im faschistischen Verfassungsrecht.

I.

Bis zur faschistischen Revolution wurde das Verfassungsrecht Italiens fast ausschließlich von der Verfassung des Königreichs Sardinien vom 4. 3. 1848, 1870 ausgedehnt auf ganz Italien, bestimmt. Hiernach war Italien eine konstitutionelle Monarchie. Die gesetzgebende Gewalt stand der Kammer und dem Senat gemeinschaftlich zu. Zum Zustandekommen eines Gesetzes bedurfte es des übereinstimmenden Beschlusses beider Körperschaften und der Sanction durch den König[1]). Die Kammer setzte sich aus vom Volke in indirekter, in der Nachkriegszeit direkter Wahl gewählten Abgeordneten zusammen, wobei das Stimmrecht von einem bestimmten, äußerst gering bemessenen Einkommen abhängig war. Die Senatoren wurden teils vom König ernannt, teils gehörten sie kraft ihrer Stellung als Prinzen des königlichen Hauses oder als bestimmte weltliche und geistliche Würdenträger dem Hause an.

[59]) Wersin, Diktatur des Proletariats, Eine Gegenüberstellung von Theorie und Praxis, Breslauer Dissertation 1929.

[1]) Art. 3 d. Verfassung.

Die vollziehende Gewalt stand dem König allein zu.[2]) Er war formell in der Wahl der von ihm zu ernennenden Minister unabhängig,[3]) in der Praxis wurde die Regierung kraft eines ungeschriebenen Verfassungssatzes ähnlich wie in England, aber immer aus der Parlamentsmehrheit gebildet.[4]) Auch die Ernennung der Senatoren erfolgte immer in Uebereinstimmung mit den Mehrheitsparteien der Kammer.[5]) Es herrschte also in Wirklichkeit das parlamentarische System mit voller Abhängigkeit der Regierung vom Parlament.[6]) Die hierdurch bedingte Schwerfälligkeit der Gesetzgebungsmaschine wurde durch das Erfordernis übereinstimmender Beschlüsse von Senat und Kammer noch verstärkt. Wenn eine Vorlage von einem der Häuser abgelehnt war, durfte sie nicht mehr an das andere gebracht und es durfte in derselben Session über diese Vorlage überhaupt nicht mehr Beschluß gefaßt werden (Art. 56 d. Verfassung).

II.

Mit dem Marsch auf Rom am 22. Oktober 1922 riß der Faschismus die Macht in diesem bis dahin parlamentarisch regierten Staate an sich. Es geschah das formell ohne Rechtsbruch.[7]) Der König ernannte auf Grund des ihm nach Art. 65 der Verfassung zustehende freien Ernennungsrechts Mussolini zum Ministerpräsidenten. Die Verfassung von 1848 blieb in allen Teilen unangetastet. Trotzdem wäre es natürlich verfehlt, in ausschließlicher Berücksichtigung der rechtlichen Vorgänge den Sturz Factas und die Ernennung Mussolinis

---

[2]) Art. 4 d. Verfassung.
[3]) Art. 65 d. Verfassung.
[4]) Brusa a.a.O. S. 16.
[5]) Brusa S. 16.
[6]) So auch der Bericht der zur Vorbereitung einer Verfassungsreform eingesetzten Kommission von Rechtslehrern „Relazione e proposte della commissione presidenziale per lo studio delle riforme costituzionali", Roma, Proveditorato generale dello Stato Libreria, 1925, Nrm. 324, S. 2. Leibholz a.a.O. S. 29, Brusa S. 108.
[7]) Siehe die bei von Beckerath S 57 zitierte Aeußerung des ehemaligen Ministerpräsidenten Salandra, wonach die Verfassung durch die Machtergreifung Mussolinis nicht verletzt sei.

als eine Ministerkrise wie andere auch zu bewerten.[8]) Der König wurde eben zur Wahl Mussolinis durch die faschistischen Bajonette gezwungen. Es wurde auch in Wahrheit ein vollständig neues Staatsordnungssystem an die Stelle des bisherigen gesetzt. Das ist nicht immer leicht zu erkennen, da alle Haupteinrichtungen der parlamentarischen Monarchie beibehalten wurden und nur durch eine Reihe von in Einzelgesetzen verstreuten Bestimmungen grundstürzende Veränderungen ihre Bedeutung erfuhren. Diese Einzelbestimmungen haben äußerlich die Form wie jedes andere Gesetz auch, da das Zustandekommen verfassungsändernder Gesetze in Italien auch schon vor der Revolution nicht an besondere Qualifikationen gebunden war.[9]) Eine weitere Schwierigkeit liegt darin, daß es juristische Literatur über das faschistische Verfassungsrecht in deutscher Sprache so gut wie garnicht gibt,[10]) soviel vom politischen, soziologischen, wirtschaftlichen und sonstigen Standpunkten über den Faschismus auch geschrieben wurde.

Trotz der äußerlichen Vielgestaltigkeit, ja Verworrenheit der faschistischen Verfassungsgesetzgebung[11]) bildet sie doch ein geschlossenes Ganzes. Daß sie nicht stümperhafte Eintagsexistenz ist, wie man im Anfang vielfach meinte,[12]) geht aus der nunmehr 10jährigen Anwendung im italienischen Staate hervor. Hierin liegt nicht nur ein Erfolg Mussolinis, sondern auch ein solcher des Systems.

Es erscheint angebracht, hier zunächst einen kurzen Blick auf Art und Organisation des gewaltigen Machtinstru-

---

[8]) Mussolini selbst bezeichnete später eine solche Betrachtung als eine Groteske und den Marsch auf Rom als im tiefsten Sinne revolutionär.

[9]) Brusa S. 40.

[10]) Die juristische Erörterung beginnt mit der 1928 erschienenen, nur einzelne Andeutungen bringenden Schrift Leibholz, der sich selbst als Anfang betrachtet. Weiter ist nur der kurze Grundriß Eschmanns erschienen. (1932!)

[11]) Zusammenstellung im Bolletino parlamentare 1927, Nr. 1 S. 7 und bei Siotto-Pirtor, Die bedeutendsten Wandlungen des Staatsrechtslebens in Italien, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. 15, S. 269 ff. und Obrigkeitliche Rechtsentwicklung in Italien in den Jahren 1926—28, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, 17, S. 201 ff.

[12]) Nawiasky, S. 23: Mussolinis Sturz ist jetzt (1925) nur mehr eine Frage der Zeit.

ments zu werfen, das Mussolini bei seinem Eintritt in den Staat in der Hand hielt, nämlich die faschistische Partei. Das ist umso wichtiger, als die faschistische Revolution ihre Krönung in einem Einbau der Partei und der Parteiorgane in das System der italienischen Staatsverfassung gefunden hat.

Hervorgegangen aus dem rechten, nationalen Flügel der Sozialisten, stützten sich die „Fasci di combattimento" zunächst in der Hauptsache auf den intellektuellen Mittelstand, der in Italien am meisten unter den Auswirkungen des Krieges gelitten hatte.[13]) Nach dem ergebnislosen Verpuffen des sozialistischen Experiments der Fabrikenbesetzung im Jahre 1920 wuchs die Partei rasch, auch aus den Kreisen der Arbeiterschaft. Nach der Machtergreifung nahm der Andrang naturgemäß weiter erheblich zu, so daß zur Erhaltung der Schlagfertigkeit der Partei im Januar 1926 ihre Reihen geschlossen wurden. Die Erlangung der Mitgliedschaft ist jetzt für vor dem Jahre 1911 Geborene nicht mehr möglich. Die Partei findet ihre Ergänzung aus den Reihen der in ballila und avant-guardia sorgsam gezüchteten Jugend. Die Zahl der männlichen Mitglieder beträgt heute (1932) etwa 800 000,[14]) ist also allerdings eine Minderheit. Die Zahl der Anhänger des faschistischen Systems, die aus dem erwähnten Grunde nicht mehr Mitglieder der Partei werden konnten, ist jedoch erheblich größer. Einen gewissen Rückschluß auf ihre Zahl läßt die letzte Kammerwahl zu, wo von 9 673 049 Stimmberechtigten 8 519 559 für die Regierungsliste. 135 761 Stimmen dagegen abgegeben wurden.[15])

Die Organisation der seit dem Gesetz vom 24. 6. 28 Nr. 1310 und 24. 10. 28 in Haupt- und Unterverbänden die Rechte einer juristischen Person besitzenden Partei ist streng hierarchisch.[16]) Die Führerauslese erfolgt in striktem Gegensatz zum Parlamentarismus durch Ernennung von oben nach unten. Der Parteiführer, il Duce, ernennt die Provinzialsekretäre, diese die Sekretäre des Ortsfascio. Provinzial- und Ortssekretäre ernennen ein mehrköpfiges Direktorium, das

---

[13]) Ueber Soziologie des Faschismus bei von Beckerath a.a.O S. 34 ff.

[14]) Leibholz a.a.O. Anm. 249.

[15]) Zahlenangabe nach Braunias S. 101.

[16]) Siehe die Ende 1926 neu gefaßte Parteisatzung: Partito nazionale fascista, 1927.

ihnen beratend zur Seite steht. Der Ortssekretär übt eine dem altrömischen Zensor ähnliche Tätigkeit aus, indem er sich nicht nur um die parteimäßige Ausbildung der Faschisten, sondern auch um deren politische und sonstige Führung zu kümmern hat. Die mit solcher Machtfülle eines einzelnen sich ergebenden Mißstände werden durch gründliche, regelmäßig wiederkehrende Säuberungsaktionen der Parteileitung zu beseitigen versucht. Höchstes Parteiorgan ist der große Rat (Gran Consiglio). Er beschließt über Satzung und politische Richtlinien der Partei.[17]) In Wirklichkeit beherrscht jedoch der Parteiführer auch den großen Rat, da er dessen Zusammensetzung in der Hand hat. Mitglieder sind nämlich von Amts wegen[18]) der Duce als Präsident, die Minister, die Inhaber gewisser hoher Parteiämter und die sogenannten Quadrumviri, das sind die Führer, die bereits am Marsch auf Rom 1922 teilgenommen haben. Schließlich steht es dem Parteiführer frei, nach seinem Ermessen Männer in den Rat zu berufen, „die der Sache des Faschismus in hohem Maße Beweise der Ergebenheit und der Arbeitsfreudigkeit gegeben haben."[19]) Diese Zusammensetzung, besonders aber die letzterwähnte Bestimmung, gibt das höchste Parteiorgan gänzlich in die Hand des Führers, umso mehr, als letzterer auch das alleinige Recht der Einberufung hat und die Tagesordnung bestimmt.[20])

Eigentlich geschäftsführender Ausschuß der Partei ist das vom Duce ernannte[21]) Direktorium, an dessen Spitze der Generalsekretär der Partei steht.

Das feste Bindemittel dieser Verfassung ist der unbedingte Gehorsam, der den einzelnen Führern zu leiten ist. Der Faschismus ist unerbittlich in der Ahndung von Disziplinlosigkeit, die meist mit Ausschluß bestraft wird. Art. 33 des Parteistatuts bestimmt: Der Faschist, der aus der Partei ausgeschlossen wird, ist als Vaterlandsverräter zu betrachten und außerhalb des politischen Lebens zu stellen. Mit

---

[17]) Norma 2 des Statuts.
[18]) Norma 3 des Statuts.
[19]) Norma 3 des Statuts.
[20]) Art. 2 des Gesetzes vom 9. 12. 28 Nr. 2693 betr. die Ordnung und die Befugnisse des großen Rats, Gazetta Ufficiale vom .11 12. 28 Nr. 287.
[21]) Gesetz vom 14. 12. 29 Nr. 2099.

einer solchen politischen Maßregelung sind in Italien aber angesichts der Bedeutung und Kontrollierung der „politischen Führung" des einzelnen schwerwiegende weitere Nachteile verbunden, die Eschmann[22]) vielleicht nicht mit Unrecht als bürgerlichen Tod bezeichnet. Mit dieser militärischen Organisation ist die Macht in der Partei einzig in der Hand des Führers konzentriert, zu dessen Unterrichtung die häufige Einfügung der mehrköpfigen beratenden Körperschaften dient.

Ihre Krönung hat die faschistische Revolution in dem jetzt erfolgten gesetzlichen Einbau der Parteiorganisation in das Staatsgefüge gefunden.[23]) Der große Rat der Partei ist das höchste Staatsorgan geworden.[24]) Seine Mitglieder genießen Immunität.[25]) Er steht über dem König, dessen Rechte er bestimmt, begrenzt und aufhebt.[26]) Bei allen Verfassungsänderungen ist er zu hören.[27]) Schließlich hat er mit dem Recht, die Regierungsliste und damit die jeweilige Kammermehrheit zu nominieren,[28]) den maßgebenden Einfluß auf die Gesetzgebung. Der Parteiführer ist gleichzeitig der Führer des Staats, während wiederum das wichtige Amt des Generalsekretärs der Partei vom König besetzt und damit also als Staatsamt anerkannt wird.[29]) Ebenso ist das Direktorium, der eigentliche geschäftsführende Ausschuß der Partei, vom Ministerpräsidenten zu ernennen.[30]) Hinzu kommt, daß Staatsämter in der Praxis nur mit Männern besetzt werden, die sich zur faschistischen Weltauffassung bekennen. Die Tendenz geht daher dahin, die Partei nicht mehr als solche, sondern als die zur Führung berufene Elite der gesamten Nation zu bezeichnen.

---

[22]) a.a.O. S. 35.

[23]) Siehe das eben erwähnte Gesetz vom 9. 12. 1928 betr. die Ordnung und die Befugnisse des großen Rats.

[24]) Schon geraume Zeit vor der ausdrücklichen gesetzlichen Regelung hatte er die tatsächliche Stellung eines Staatsorgans. So wurde die in ihren Hauptteilen nur von ihm beschlossene Carta del lavoro vom 21. 4. 27 als Gesetz behandelt, obwohl sie niemals den normalen Lauf eines solchen durch Kammer und Senat gemacht hatte. Siehe hierzu die Angaben bei Siotto-Pintor S. 202.

[25]) Art. 9 des Statuts.

[26]) Art. 12.

[27]) Art. 12 des Statuts.

[28]) Art. 11 in Verbindung mit Art. 5 des Gesetzes vom 17. 5. 28.

[29]) Gesetz vom 14. 12. 29, Nr. 1099.

[30]) Art. 14 des Gesetzes vom 9. 12. 28.

Welches ist nun der Inhalt dieser machtvollen Organisation?

Hat der Faschismus überhaupt eine Theorie? Er ist niemals mit einem Programm vor die Welt getreten, das allgemeine staatsrechtliche oder politische Ziele für seine Aktion aufgestellt hätte. Trotzdem hat er sie, und zwar nicht nur über Form, sondern auch über Sinn und Inhalt des staatlichen Lebens. Wenn Leibholz eine weitverbreitete Ansicht dahin zusammenfaßt: „Faschismus ist primär Methode und nicht Prinzip",[31]) so ist das nicht richtig. Der erwähnte Mangel an Veröffentlichungen über Programm und Staatstheorie ist nur für den Deutschen auffällig, der an exakte, wissenschaftliche Fundierung aller Begriffe gewöhnt ist. Für den Italiener ist der Faschismus ein Glaube,[32]) der keiner Begründung bedarf. Man proklamiert immer nur einzelne, ganz bestimmte Ziele, nach deren Erreichung man zu dem nächsten übergeht. Damit wird einmal eine außerordentliche Beweglichkeit gewonnen, die einer Partei mit starrem Programm fehlt, und die dem Faschismus die erstaunlichsten Wandlungen ermöglicht. Zum andern ist damit die Bewegung, die Aktion, bedingt, die dem System seine ständig sich erneuernde Jugend sichern soll.

Ein Grundton ist es aber immer, der in allem Handeln des Faschismus zu erkennen ist und ihm die Richtung gibt: der Staatssozialismus.

Man schafft wieder einen Mythos des Staats, der geistesgeschichtlich hauptsächlich auf Corradini[33]) und Sorel zurückgeht. Der Staat ist für den Faschismus ein von der Vielheit der ihn bildenden Individuen gesondertes Wesen mit eigenem Leben.[34]) Er ist äußere Form der Kulturgemeinschaft einer Rasse. Diese Kulturgemeinschaften sind aber die letzten, eigentlichen Komponenten alles Weltgeschehens. In ihrem ständigen Kampf, ihrer gegenseitigen Befruchtung, ihrem Werden und Vergehen ruht die Harmonie des Alls.

---

[31]) Leibholz a.a.O. Anm. 9 S. 44.

[32]) So der seit langem in Italien lebende Wieland S. 465.

[33]) La vita nazionale. L'unità e la potenza delle Nazioni, 1926 S. 93 ff.

[34]) Rocco S. 16: Lo stato è per il Fascismo un organismo distinto dai cittadini, che a ciascun momento ne fanno parte, il quale ha una sua propria vita e suoi propri fini.

Höchster Zweck des einzelnen kann nur sein, für seine Kulturgemeinschaft zu wirken, in ihr aufzugehen. Erst durch ihre Vermittlung kann er mitwirken zu der ewigen Harmonie. Darum ist die Arbeit für den Staat als die äußere Erscheinungsform einer Rassengemeinschaft die eigentlich wertvolle, ja sie ist der, wenn auch meist unbewußte Endzweck aller positiven Arbeit. In diesem Sinne bedeutet der faschistische Staatssozialismus Gemeinsamkeit der Arbeit für den Staat. Er ist damit etwas anderes als der Wirtschaftssozialismus. Er hat nicht das starre und einzige Ziel der Vergesellschaftung der Produktion. Der Unternehmer ist für ihn ebenso ein Soldat im Dienste des Ganzen wie der Arbeiter; er muß sich dem gemeinsamen Zweck gleichermaßen unterordnen. Notfalls[35]) kann er auch durch den Staat ersetzt werden[36]). Ob überhaupt, wann und in welchem Arbeitszweig das nötig wird, läßt der faschistische Staatssozialismus dahinstehen. Es ist für ihn nur eine von vielen untergeordneten Fragen.

Mit dieser Unterordnung des einzelnen unter das Ganze tritt der Faschismus in schärfsten Gegensatz zur individualistischen Weltauffassung. Die Negierung des Individualismus, die den Staat nur als Zweckeinrichtung zur Ermöglichung einer ungestörten Entwicklung des Individuums gelten läßt und den Menschen als Ziel alles Handelns betrachtet, war der Ausgangspunkt des staatstheoretischen Denkens des Faschismus. Die verfassungsrechtliche Form des Individualismus ist heute die in Europa durchaus herrschende parlamentarische Demokratie. Letztere hat zum Ziel die Unterordnung des Staats unter die Zwecke der Einzelindividuen. Kein höheres Ziel gibt es, das die Freiheit der Bürger in der parlamentarischen Demokratie einschränken kann. Sie können insbesondere, wenn sie stark genug sind, den Staat auf verfassungsmäßigem Wege für sich oder ihre Interessen erobern.

Zwischen Faschismus und Parlamentarismus besteht also nicht sowohl ein Gegensatz in der Meiung über die beste Regierungsform, sondern ein solcher, tiefergehender,

[35]) Grundsätzlich wird die kapitalistische Wirtschaftsweise als zweckmäßig angesehen.

[36]) So wird in Kürze die gesamte Elektrizitätsindustrie sozialisiert werden.

über Inhalt und Bedeutung des Staates überhaupt. Der letztere Gegensatz besteht, solange es Staaten gibt. Die faschistische Staatsmetaphysik ist darum nichts Neues. Sie wurde bereits vom preußischen Staat und seinen Beamten in die Wirklichkeit umgesetzt[37]). Neu sind nur die staatsrechtlichen Wege, die man in Verfolg dieser Auffassung in Italien jetzt geht.

III.

Wie bereits gesagt, gilt auch heute noch in Italien die alte Verfassung aus dem Jahre 1848. Es ist also die gleiche Verfassung, die über 70 Jahre erst dem konstitutionellen und dann dem parlamentarischen System als Rechtsgrundlage diente, ohne im wesentlichen formell abgeändert zu werden. Das zeigt, daß die Verfassung in Italien mehr wie anderswo nur die Eigenschaft eines Rahmengesetzes hat[38]). Ein vollständiges Bild des Verfassungsrechts kann man durch ihre Betrachtung allein nicht gewinnen. Man muß auch die durch Regierungspraxis, Gewohnheitsrecht usw. geschaffenen tatsächlichen Verhältnisse ins Auge fassen, die die Lücken ergänzen und oft dem Rahmengesetz erst seinen eigentlichen Inhalt geben. Man erkennt heut, „daß den Staat formal-juristisch fassen ihn überhaupt nicht fassen bedeutet"[39]). Daß die politischen Einzelaktionen eines Regierungssystems in ihrer eine einheitliche Willensrichtung darstellenden Gesamtheit bei der verfassungsrechtlichen Betrachtung zu berücksichtigen sind, hat neuerdings Smend ausgeführt[40]). Er hat hierfür den Begriff der Integration geprägt. Die Integration kann nach ihm hauptsächlich in zwei Formen vor sich gehen. Entweder sie wird auf dynamisch-dialektische Art durch Gewinnung der Resultante widersprechender Meinungen (Parlamentarismus) erzielt; oder der Integrationsfaktor ist, wie in Staaten des monarchischen

[37]) Siehe hierüber Spengler, Preußentum und Sozialismus, 1922.
[38]) So auch Leibholz S. 7.
[39]) Grabowsky, Besprechung von Koellreuters „Der Sinn der Reichstagswahl vom 14. September 1930 und die Aufgabe der deutschen Staatslehre", Ztschr. f. Politik XX, Heft 10 S. 674.
[40]) „Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform" in Festgabe der Berliner juristischen Fakultät für W. Kahl, 1923 S. 22.

und auch rein demokratischen Prinzips ein im wesentlichen statischer. Neben der Integration durch die Regierungspolitik sind zahlreiche Gesetze zu berücksichtigen, durch die bei formeller Aufrechterhaltung der Verfassung einzelne ihrer Einrichtungen wie Kammer und Regierung so ausgestaltet worden sind, daß sie etwas völlig anderes darstellen, als in der vorfaschistischen Zeit. Auch gibt es einige Abänderungen, die nicht immer leicht zu erkennen sind, da es zu Verfassungsänderungen in Italien einer qualifizierten Mehrheit nicht bedarf[41]). Der Faschismus vermeidet möglichst jede formelle Aenderung der Verfassung. Er feiert letztere als glänzendes, dauerndes Erzeugnis des italienischen Geistes und bezeichnet seine Reformen gern als die Wiederherstellung ihrer Reinheit, als Befreiung von den Schlacken des parlamentarischen Systems[42]).

Der Grundzug der faschistischen Verfassungsreform ist die Stärkung der Stellung der Exekutive und in dieser wiederum der Stellung des Ministerpräsidenten oder Capo del governo.

Formell ist der Ministerpräsident vom König nach dessen freiem Willen zu berufen und ebenso jederzeit abrufbar[43]). Bereits hier zeigt sich, wie verfehlt eine nur normative Betrachtung dieser Verfassungsbestimmung wäre. Die Wirklichkeit hat hier die Norm in stärkstem Maße verändert. Der gegenwärtige Ministerpräsident Mussolini kann gegen seinen Willen vom König nicht abberufen werden, weil seine Macht als Haupt der festgefügten faschistischen Partei unendlich stärker ist als die des Königs. Dieser Zustand ist auch verfassungsrechtlich festgelegt. Der Große Rat der faschistischen Partei hat die Befugnis, die Rechte des Königs zu bestimmen, zu erweitern, zu begrenzen und aufzuheben[44]). Da der Ministerpräsident den Großen Rat

---

[41]) Brusa S. 14.

[42]) Siehe Leibholz Anm. 96 a und der dort zitierte Auszug aus einer Rede Mussolinis (Mussolini, Discoroi della Rivoluzione S. 100). Il fascismo non intende di attaccare il regime nelle sue manifestazioni immanenti, ma piutosto intende liberarlo da tutte le supperstrutture che addugiano la posizione storia di questo istituto e nello stesso tempo comprimono tutte le tendenze del nostro animo.

[43]) Art. 65 d. Verfassung.

[44]) Gesetz vom 9. 12. 28 Nr. 2693 betr. die Ordnung und die Befugnisse des Großen Rats, Art. 12.

wenigstens mittelbar ernennt und ihn durch Einberufungsrecht und Festsetzung seiner Tagesordnung in der Hand hält[45]), ergibt sich die Abhängigkeit auch des Königs vom Regierungschef. (Der Große Rat erweist sich hiermit auch als ein Mittel, der faschistischen Partei die Stellung des Regierungsführers zu sichern und die Ernennung eines ihr nicht genehmen Kandidaten durch den König zu verhindern.) Der Zustand ist demnach so, daß umgekehrt der König seine Stellung nur von Mussolinis Gnaden besitzt, der aus Zweckmäßigkeitsgründen das mit dem Lande verknüpfte Haus Savoyen beibehielt.

Für das Verhältnis von Ministerpräsident und Ministerkollegium ist maßgebend das Gesetz vom 24. 12. 1925 Nr. 2263[46]). „Attribuzioni e prerogative del Capo del Governo, primo Segretario di Stato". Dieses Gesetz ist, wie die meisten Beschlüsse der im wesentlichen nur noch aus Faschisten bestehenden Kammer widerspruchlos angenommen worden. Die Vorarbeiten wurden nicht im Parlament, sondern in einem durch Dekret des Ministerpräsidenten vom 21. 1. 1925 eingesetzten, aus 18 Politikern, Professoren und Abgeordneten bestehenden Ausschuß geleistet. In dem Bericht dieses Ausschusses[47]) wird zur Neugestaltung des gesamten italienischen Verfassungsrechts Stellung genommen. Als Krebsschaden wird das dargestellte (S. 7 ff. des Berichts) Verhältnis von Exekutive und Parlament des vorfaschistischen Italien bezeichnet. Das außerordentlich weitgehende Eingreifen der Parlamentsausschüsse in die Verwaltung, das Erfordernis der Zustimmung des Parlaments bei einer Reihe von Regierungsmaßnahmen haben die vollziehende Gewalt so gehemmt und entkräftet, die als natürliche Reaktion von der Regierung usurpierte weitgehende Verordnungsbefugnis habe die Lage so verworren gestaltet, daß eine verfassungsrechtliche Neuordnung unerläßlich geworden sei. Diese habe in der Art zu erfolgen[48]), daß

---

[45]) Art. 2 des Gesetzes vom 9. 12. 28.

[46]) Veröffentlicht in Raccolta Ufficiale 1925 S. 9776, Gazetta Ufficiale 29. 12. 25 Nr. 301.

[47]) „Relazione e proposte della commissione presidenziali per lo studio del e riforme costituzionali", Roma, Provveditorato generale dello Stato, Libreria, 1925, Num. 324.

[48]) Vgl. S. 81 ff. des Berichts.

man der vollziehenden Gewalt die ihr zustehende Verwaltungs- und Regierungstätigkeit unbeschränkt überlasse und innerhalb der Regierung die Stellung des Ministerpräsidenten verstärke, das Recht zum Erlaß von Notverordnungen aber gesetzlich fixiere.

Diese Gedanken macht sich das Gesetz im wesentlichen zu eigen, stellenweise geht es darüber noch hinaus. Nach Art. 2 Abs. 3 werden die Minister auf Vorschlag des Ministerpräsidenten vom König ernannt und abgerufen. Auch hier ist zu bemerken, daß tatsächlich der Ministerpräsident allein seine Mitarbeiter bestimmt und abruft. Es ist noch niemand ohne den Willen Mussolinis Minister geworden. Das rechtfertigt sich auch aus Art. 2 Abs. 2, 2. Halbsatz des Gesetzes, wonach der Ministerpräsident allein dem König gegenüber die Verantwortung für die allgemeinen politischen Richtlinien der Regierung trägt[49]).

Der Ministerpräsident leitet und harmonisiert die Tätigkeit der Minister[50]). (Art. 3.) Er beruft den Ministerrat und führt den Vorsitz in diesem, (Art. 3 letzter Halbsatz); schließlich entscheidet er über Streitigkeiten, die sich unter den Ministern erheben können, (Art. 3, 2. Halbsatz). Die Minister sind außer dem König auch dem Capo del Governo für alle in den Bereich ihres Ministeriums fallenden Handlungen und Vorkehrungen[51]) verantwortlich.

Hieraus ergibt sich die Abhängigkeit der Minister vom Regierungschef. Besonders Art. 3, 1. Halbsatz, sowie die Verantwortlichkeit der Minister gegenüber dem Ministerpräsidenten geben die rechtliche Handhabe und haben auch dazu geführt, die Minister in eine Stellung zu drücken, die derjenigen der Staatssekretäre in der alten deutschen Reichsverfassung entspricht. Zudem stehen die Minister, die in aller Regel Mitglieder der faschistischen Partei sind, als solche noch in einem weiteren Abhängigkeitsverhältnis zum Regierungschef als dem Parteiführer. Hinzu kommt noch, daß nach Art. 4 Abs. 2 dem Ministerpräsidenten die Verwaltung eines oder mehrerer Ministerien übertragen werden kann. Von dieser Möglichkeit ist bekanntlich ausgiebig

[49]) Il Capo de Governo . . . è risponsabile verso il Re dell' indirizzo generale politico del Governo.

[50]) dirige e coordina l'opera dei Ministri.

[51]) atti e provvedimenti.

Gebrauch gemacht worden. Mussolini verwaltete von 1922 bis 1929 sieben Ministerien. In diesem Falle war dann der Leiter des Ministeriums tatsächlich ein Staatssekretär, dem Teile der Befugnisse des Ministers zuerkannt werden können, (Art. 4 Abs. 2 Satz 2).

Nach dem Obengesagten ist jedoch der Ministerpräsident, auch wenn er nicht die Mehrzahl der Ministerien formell selbst verwaltet, rechtlich der alleinige und selbständige Leiter des Staatsministeriums. Wenn also von der Regierung gesprochen wird, so ist dieser Begriff mit Capo del Governo gleichzusetzen.

Die besondere Stellung des Regierungshaupts kommt auch in einem erhöhten strafrechtlichen Schutz zum Ausdruck. Nach Art. 9 des erwähnten Gesetzes wird mit Zuchthaus von mindestens 15 Jahren bestraft, wer ein Verbrechen gegen das Leben, die Integrität oder die Freiheit des Ministerpräsidenten begeht, mit lebenslänglichem Zuchthaus, neuerdings mit dem Tode, wenn der beabsichtigte Erfolg eintritt. Abs. 2 sieht scharfe Strafen für Beleidigungen des Regierungshaupts vor.

Die im allgemeinen der Regierung als vollziehender Gewalt eigenen Befugnisse, wie Ausführung der Gesetze, Ernennung der Beamten, Herrschaft über die Machtmittel des Staats, völkerrechtliche Vertretung usw. besitzt sie auch in Italien. Nur ist die Organisation straffer und einheitlicher, die Machtfülle der Regierung größer.

Die Ausführung der Gesetze und der Erlaß besonderer Vorschriften hierzu sind der Kontrolle der Parlamente vollkommen entzogen[52]). Es ist das anders wie im vorfaschistischen Italien, wo der Kammer auch der Erlaß der Ausführungsvorschriften zustand.

Die Verwaltung[53]) erfaßt einheitlich das in Provinzen und Gemeinden eingeteilte Land. Jede Selbstverwaltung ist abgeschafft. An deren Stelle ist der Stato corporativo getreten. Die wirtschaftlichen Gruppen sind nach Arbeitszweigen in insgesamt 13 Kategorien, je 6 der Arbeitgeber

---

[52]) Art. 1 des Gesetzes vom 31. 1. 1926 Nr. 100: Sulla facoltà del potere esecutivo, Gazzetta Ufficiale vom 10. 2. 26 Nr. 25.

[53]) Siehe das Gesetz vom 4. 2. 26, das alle früheren Teilreformen zusammenfaßt.

und Arbeiter, 1 der freien Berufe eingeteilt[54]). Jede Kategorie gliedert sich vertikal in Orts-, Provinz- und Reichsorganisation[55]). Der Schwerpunkt für das staatliche Leben liegt jedoch in der horizontalen Zusammenfassung, der sogenannten Korporation. Diese ist Pflicht und hat die Stellung einer staatlichen Behörde unter einem besonders geschaffenen Ministerium der Korporationen. Sie soll dem Ausgleich der Gegensätze durch Beratung wirtschaftlicher Streitpunkte, durch Abschluß von Tarifverträgen, Regelung der Produktion usw. dienen, besitzt auch eine beschränkte arbeitsgerichtliche Zuständigkeit. Selbständige Anordnungen kann jedoch auch die horizontale Organisation nicht erlassen.

An der Spitze der Provinz steht der von der Regierung ernannte Präfekt, an der Spitze der Gemeinde der vom Präfekten ernannte Podestà. Beiden Beamten steht ein aus den Vertretern der örtlichen bezw. provinziellen staatlich anerkannten Wirtschaftverbände gebildeter Ausschuß zur Seite, dessen Mitglieder vom Präfekten bezw. Podestà ernannt werden. Die Ausschüsse haben jedoch nur die Aufgabe der Beratung. Besonders einflußreich ist das Amt des Präfekten, der neben der verwaltenden Tätigkeit weitgehende Polizei- und Aufsichtsbefugnisse in sich vereinigt. Er überwacht die Tätigkeit der Verbände, hat das Recht zur Auflösung, präsidiert den Sitzungen der Provinzialsyndikate, beaufsichtigt und bestimmt den Inhalt der Zeitungen[56]) usw. Vor allem stellt er die in Italien so wichtigen Leumundszeugnisse über politische Führung und Vorleben aus, ohne die die Erlangung einer politischen oder auch wirtschaftlichen Stellung schwer möglich ist. Die Handhaben zur Ausmerzung politischer Gegner des Systems sind sehr ausgebildet. Nach dem Sicherheitspolizeigesetz vom 6. 11. 26 Nr. 1848 können weitgehende Eingriffe in die persönliche

---

[54]) Anhang zum Gesetz vom 17. 5. 28, Riforma della rappresentanza politica.

[55]) Art. 3 des Gesetzes.

[56]) Es gibt eigentlich nur noch Staatszeitungen, ‚da die Zulassung zum Journalistenberuf vom Präfekten erteilt wird, und abzulehnen ist, auch entzogen werden kann, wenn der Bewerber sich durch seine Tätigkeit „in Gegensatz zu den Interessen der Nation gestellt hat." (Dekretgesetz vom 5. 7. 1923.) Eingehender über das Presserecht siehe Leibholz Anm. 95.

Freiheit vorgenommen werden. So können (Art. 166 ff.) sozial gefährliche Personen wie Landstreicher, Bettler usw. aber auch solche, „die die Volksstimme der nationalen Staatsordnung gefährlich bezeichnet", vor ein unter dem Vorsitz des Präfekten stehendes Beamtenkollegium gestellt werden, das ihnen etwa nach Art der Polizeiaufsicht ihre Lebensweise genau vorschreiben kann. Bei Rückfall und einzelnen anderen erschwerenden Umständen kann eine Art Festungshaft angeordnet werden.

Die Polizeigewalt ist durch Schaffung der faschistischen Milizen auch zahlenmäßig erheblich verstärkt worden und untersteht nach dem Gesetz vom 14. 1. 1923 Nr. 31 und 4. 8. 1924 direkt dem Duce.

Die Beamten werden formell vom König[57]), tatsächlich nach dem oben Gesagten jedoch vom Regierungshaupt ernannt. Sie unterstehen einer strengen Disziplinargewalt. Nach der im Jahre 1927 erfolgten Neuordnung des Beamtenrechts können sie jederzeit ohne förmliches Verfahren abgesetzt werden, „wenn sie nicht die Gewähr für eine treue Amtserfüllung geben oder sich in Widerspruch zu den allgemeinen politischen Richtlinien setzen"[58]).

Aus dem Gesagten ergibt sich, daß der Ministerpräsident die Verwaltung bis hinunter in die kleinsten lokalen Zellen einheitlich führen, sie unbeschränkt ausdehnen und ihre Träger nach seinem Willen bestimmen kann.

IV.

Die Gesetzgebung liegt nach der Verfassung bei der Kammer der Abgeordneten und dem Senat, deren übereinstimmender Beschluß zum Erlaß eines Gesetzes erforderlich ist[59]).

Infolge der oben geschilderten besonderen Schwerfälligkeit des parlamentarischen Apparats Italiens war dieser verfassungsmäßige Zustand schon in der vorfaschistischen Zeit in erheblichem Maße durchbrochen worden. Man er-

[57]) Art. 6 der Verfassung.

[58]) So sind in den Jahren 1926—1929 13 000 Beamte ihres Postens enthoben worden, Eschmann S. 51.

[59]) Art. 3 d. Verfassung.

kannte schon solange die Verfassung besteht, der Regierung ein Notverordnungsrecht zu, d. h. das Recht, unter bestimmten Voraussetzungen unabhängig vom Parlament Verordnungen mit Gesetzeskraft zu erlassen. Dieses Recht war in der Wissenschaft außerordentlich umstritten[60]) und wurde mit Rücksicht auf Zahl und Bedeutung der sogenannten „Dekretgesetze" mit Recht als die wesentlichste Kernfrage des italienischen Verfassungsrechts angesehen. Auch der Kassationshof hatte sich in ständiger Rechtsprechung der Auffassung der Regierung angeschlossen[61]). Die Verordnungsbefugnis stand nicht in der Verfassung. Die herrschende Meinung begründete die Rechtmäßigkeit der decreti leggi mit Art. 5 der Verfassung, wonach dem König die Kommandogewalt zustand, in Verbindung mit den Vorschriften des Militärstrafgesetzbuches über den Belagerungszustand. Nach dem Art. 243 und 246 des Militärstrafgesetzbuches konnte im Kriegsfall für die befestigten Plätze und für den von einem Einfall bedrohten Teil des Staatsgebiets der Belagerungszustand verhängt werden Letzteres Recht stand dem König zu. Bestimmungen über den Belagerungszustand im Frieden gab es nicht. Auf Grund eines allgemeinen Staatsnotrechts erachtete man aber den König für berechtigt, analog der für den Kriegsfall getroffenen Regelung des Militärstrafgesetzbuches auch im Frieden den Fall des Belagerungszustandes zu erklären, wenn dem Staat Gefahr drohte, die auf dem normalen Gesetzgebungswege nicht zu

---

[60]) Eine Uebersicht der Meinungen siehe bei Glum. S. 176.

[61]) So bereits das Urteil des Kassationshofes vom 1. 3. 1858 (Vereinigte Kammern). Hier wurde ein Urteil des Apellationshofs Casale vom 26. 6. 57 aufgehoben, das die Rechtswirksamkeit der Dekretgesetze mit der Begründung verneinen wollte, die Abgeordnetenkammer könne ihr Gesetzgebungsrecht nicht weiter delegieren. Neuestens das Urteil des Kassationshofes vom 3. Mai 1924, worin festgestellt wird, in Rechtsprechung und Doktrin herrsche vollkommen Uebereinstimmung darüber, daß die Exekutivgewalt die Verfassung nicht verletze, wenn sie Dekrete über Gegenstände erlasse, die der Gesetzgebung vorbehalten sind. Hiergegen aber z. B. Siotto-Pintor, Jahrbuch des öffentlichen Rechts Bd. 15 S. 282, der die Behauptung des Kassationshofes in ungewöhnlich scharfer Weise als „reine unverschämte Unwahrheit" bezeichnet. Dagegen auch der von der Kammer erforderte Bericht des Prof. Codacci Pisanelli vom 21. 12. 24, Atti parlamentari 1924, Camera dei deputati Doc. Nr. 46 A.

beseitigen war[62]). Die auf diesem Wege erlassenen Verordnungen spielten im Verfassungsleben Italiens eine sehr erhebliche Rolle. So ist z. B. das gesamte Strafrecht und das Wahlgesetz von 1882 durch königliche Verordnung eingeführt worden. Die Zahl und Bedeutung der decreti leggi war so groß, daß die von der Verfassung vorgesehene Gewaltenteilung praktisch von jeher in Italien stark beeinträchtigt war[63]). Es mußte deshalb eine etwas eingehendere Darstellung dieses Gegenstandes gegeben werden. Das war auch deswegen nötig, weil vielfach die häufige Anwendung dieser Form der Gesetzgebung durch den Faschismus als etwas Neuartiges, besonders Bemerkenswertes hingestellt wurde.

Auch die faschistische Revolution hat Art. 3 der Verfassung, wonach die Kammern das Gesetzgebungsrecht haben, formell nicht beseitigt. Nur haben letztere ihre Natur von Grund auf verändert, ebenso ist die Kompetenz der Regierung erheblich erweitert worden, so daß in Wahrheit die Gesetzgebung in der Hand der Regierung liegt. Hierdurch soll die Möglichkeit der Lahmlegung der Gesetzgebungsmaschine durch den Widerstreit der Interessenten, die eine der Hauptgefahren des Parlamentarismus ist, vermieden werden.

Nach der Machtergreifung ließ sich Mussolini zunächst vom Parlament außerordentliche Vollmacht zur Reorganisierung des Staats geben. Dies geschah in Form[64]) eines bis zum 31. 12. 1923 befristeten Ermächtigungsgesetzes, worin der Regierung weitgehend die Möglichkeit zum Erlaß von Verordnungen mit Gesetzeskraft ohne Zustimmung der

[62]) Bei der ersten Anwendung dieser Verordnungsbefugnis im Jahre 1849 gab der Minister des Innern Pinelli folgende Begründung des Standpunkts der Regierung (zit. nach Glum S. 175): . . . da es kein geschriebenes Gesetz über diesen Gegenstand gibt, kann der Belagerungszustand verhängt werden nur im Namen eines allen positiven Gesetzen überlegenen Grundsatzes, welcher der der Notwendigkeit und des öffentlichen Wohles ist. (Atti parlamentari Camera del Senato, Sitzungsbericht vom 31. 8. 49 S. 32.

[63]) In den Jahren 1915—21 wurden z. B. 2800 Verordnungen mit Gesetzeskraft erlassen (Angabe nach Siotto-Pintor, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, 1922 Bd. 11 S. 164).

[64]) Gesetz vom 3. 12. 22: Delegazione dei pieni poteri al Governo del Re per il riordinamento del sistema tributario e della pubblica amministrazione.

Parlamente gewährt wurde. Auf Grund dieses Gesetzes sind 1155 Dekrete auf allen Gebieten des staatlichen Lebens ergangen, die zum großen Teil grundlegende und dauernde Bedeutung haben (so die weitgehende Reform von Justiz und Verwaltung verbunden mit starkem Beamtenabbau, die Schulreform u. a.). Viele der Verordnungen überschritten die mit dem Ermächtigungsgesetz gezogenen Grenzen. Man berief sich hierbei auf die Regierungspraxis der vorfaschistischen Zeit, die in Italien schon immer mittels der oben näher geschilderten decreti leggi in die Gesetzgebung übergegriffen hatte. In der Tat ist hierin allein nicht, wie es vielfach geschieht, ein besonders krasses Zeichen einer Verfassungsänderung zu erblicken. Ohne Dekretgesetze war man in Italien eben nie ausgekommen. Dem Faschismus gebührt sogar das Verdienst, diese seit Bestehen der Verfassung heftig umstrittene Materie der Berechtigung der decreti leggi gesetzlich geregelt zu haben. Das ist in dem das Gesetzgebungsrecht im Effekt grundlegend umgestaltenden Gesetz vom 31. 1. 1926[65]) geschehen. Auch dieses Gesetz wurde, wie die Verhandlungen[66]) ergeben, in den Kammern ohne wesentliche Aussprache mit überwältigender Mehrheit angenommen. Es hat die hervorragendste Bedeutung unter den faschistischen Reformgesetzen, denn es bietet eine Handhabe, die Gesetzgebungskompetenz der Kammern zu umgehen, ja auf Jahre hinaus vollständig auszuschalten. Nach Art. 1 können mittels königlichen Dekrets Normen erlassen werden, die regeln:

1. Die Vollziehung der Gesetze.
2. Die Anwendung der der vollziehenden Gewalt zustehenden Befugnisse.
3. Die Organisation und die Tätigkeit der Staatsverwaltung.

Art. 4 gibt die Möglichkeit, mittels königlichen Dekrets Verordnungen mit Gesetzeskraft zu erlassen,

1. wenn die Regierung hierzu durch besonderes Gesetz ermächtigt ist,
2. in außerordentlichen Fällen, in denen Gründe dringender und absoluter Notwendigkeit sie fordern.

---

[65]) „Sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridice, veröffentlicht in Gazetta Ufficiale vom 1. 2. 26, Nr. 25.

[66]) Atti parlamentari legislat, XXVII, Senato del Regno, Doc. Nr. 277, 272 A.

Besonders Art. 4 Nr. 2 gibt der Regierung die Möglichkeit, alle für sie wichtigen Materien mittels decreti leggi zu regeln. „Gründe dringender und absoluter Notwendigkeit" sind ein außerordentlich dehnbarer Begriff[67]), den nachzuprüfen die Gerichte nicht in der Lage sind. Hieran wird auch dadurch nichts geändert, daß die unter Art. 4 Nr. 2 fallenden Verordnungen bei Vermeidung der Nichtigkeit einer der beiden Kammern spätestens in der dritten Sitzung nach dem Erlaß vorgelegt werden müssen, und daß bei Verweigerung der Genehmigung seitens einer der beiden Kammern, spätestens aber nach 2 Jahren die Verordnung ex tunc nichtig wird. Denn die Regierung hat die Mittel, die Kammern jederzeit fest in der Hand zu halten. Nach Art. 6 Abs. 1 des bereits zitierten Gesetzes vom 24. 12. 1925 (Attribuzioni e praerogative del Capo del Governo, Nr. 2263) darf kein Gegenstand ohne Zustimmung des Ministerpräsidenten auf die Tagesordnung einer der Kammern gesetzt werden. Dies ist rechtlich eine Aenderung des Art. 61 der Verfassung. Dieser gab jeder Kammer das Recht, kraft selbständigen Beschlusses ihre Tagesordnung zu bestimmen. Der Ministerpräsident kann also die Verhandlung über den einmal eingebrachten Umwandlungsantrag unter Umständen bis auf 2 Jahre aussetzen, dem Zeitpunkt, zu dem die Verordnung endgültig nichtig wird. Nach Ablauf dieser Zeit hat er die Möglichkeit, durch ein weiteres Dekretgesetz die Rechtskraft des ersten zu verlängern[68]).

Die Kammern sind überdies auch ihrer Zusammensetzung nach Instrumente der Regierung.

Beim Senat ist das von vornherein offenbar, denn die Mehrzahl seiner Mitglieder wird vom König, tatsächlich

[67]) Ueber die tatsächliche Ausdehnung, die diese Bestimmung durch die Regierung erfahren hat, sowie über die außerordentliche Häufigkeit der Anwendung siehe die Angaben bei Siotto-Pintor. Jahrbuch des öffentlichen Rechts Bd. 15 S. 287 und Anm. 3. Hiernach sind in der Sitzurng vom 24. 5. und 15. 7. 30 nicht weniger als 271 Dekretgesetze konvertiert worden, darunter z. B. über die Schenkung eines Palastes an eine Kulturgesellschaft Nr. 1443, über die Einführung eines neuen Elementarschulzeugnisses Nr. 1615, über die Räder der Rollwagen Nr. 1479.

[68]) Bei annähernd 90 Dekretgesetzen, deren rechtzeitige Vorlegung nicht mehr möglich war, ist der erwähnte Weg schon eingeschlagen worden. Nachweis bei Siotto-Pintor, Jahrbuch des öffentlichen Rechts Bd. 15 S. 286.

nach dem oben Gesagten von der Regierung frei ernannt, dürfte also zu deren getreuer Gefolgschaft gehören. Nur ein kleiner Teil der Senatoren, nämlich die Prinzen des königlichen Hauses, besitzen ipso iure die lebenslängliche, vererbliche Mitgliedschaft[69]). Die Regierung hat also jederzeit die Möglichkeit, durch einen „Pairsschub" wieder eine ihr gefügige Mehrheit herzustellen.

Der Faschismus hat es aber auch verstanden, sich im Abgeordnetenhaus eine ständige Mehrheit zu verschaffen. Als mit dem Ablauf der einjährigen Frist des erwähnten Ermächtigungsgesetzes vom 3. 12. 1922 am 1. 1. 1924 das Parlament wieder Herr der Gesetzgebung zu werden drohte, suchte man das durch eine Aenderung des Wahlrechts zu verhindern. Er erging das in der Geschichte der Parlamente wohl einzigartige Wahlgesetz vom 18. November 1923. Hiernach erhielt die Partei, die 20 Prozent der abgegebenen Stimmen auf sich vereinigte, automatisch zwei Drittel aller Sitze im Parlament[70]). Der Rest der Sitze wurde nach dem Verhältniswahlsystem unter die übrigen Parteien aufgeteilt[71]). Dadurch bekam die Regierung auch die Zusammensetzung der Abgeordnetenkammer in die Hand, da man mit der Erringung von 25 Prozent der Stimmen durch die faschistische Partei sicher rechnete. Es wurde nun die Mehrheit der Mitglieder des Abgeordnetenhauses von Mussolini in seiner Eigenschaft als Parteihaupt ernannt, so daß er ohne formelle Verfassungsänderungen auch die Gesetzgebung unbeschränkt in seiner Hand hatte. Es muß hierzu jedoch zweierlei bemerkt werden. Einmal ist das Wahlgesetz im gewöhnlichen parlamentarischen Wege mit der Mehrheit von 303 : 40 Stimmen in der Abgeordnetenkammer angenommen worden, die damals noch aus dem allgemein und gleichen Verhältniswahlrecht hervorgegangen war. Es konnte sich also nach der Wahl, wenn überhaupt, nur um eine gesetzmäßige Diktatur der Minderheiten handeln. Zum andern hätten die am 26. April 1924 abgehaltenen Wahlen auch nach dem Verhältniswahlrecht der faschistischen Partei fast die gleiche Mehrheit verschafft, die ihr mit dem Wahlgesetz künstlich gesichert werden sollte. Die Faschisten erhielten nämlich

[69]) Siehe Art. 33, 34 der Verfassung.
[70]) Art. 84 des Gesetzes.
[71]) Art. 82.

bei einer Wahlbeteiligung von 81 % 64,9% der abgegebenen Stimmen[72]). Das Wahlgesetz vom 18. 11. 1923 wurde jedoch bereits durch Gesetz vom 15. 2. 1926 aufgehoben. Man kehrte damals, kurz nach dem Matteottimord, äußerlich zum Einwahlsystem zurück, um den bemerkbar werdenden antifaschistischen Bewegungen den Wind aus den Segeln zu nehmen. Dieses Gesetz ist jedoch infolge der grundlegenden Parlamentsreform vgm 17. 5. 1928[73]) nicht praktsich zur Anwendung gekommen. Dieses brachte mit der Einführung des „Stato Corporativo" das Abgeordnetenhaus erneut in stärkste Abhängigkeit von der Regierung. Der Wahlakt zerfällt nach Art. 2 des Gesetzes in drei Teile. Zunächst schlagen gewisse staatlich anerkannte Korporationen ein bestimmte Anzahl von Kandidaten zur Wahl vor. Es handelt sich hierbei vor allem um die wirtschaftlichen Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer. Das Vorschlagsrecht wird von der Reichsorganisation der Verbände ausgeübt[74]). Die Verteilung der auf die je 6 Arbeitgeber- und Arbeitnehmervereinigungen und die Organisation der freien Berufe entfallenden Quote erfolgt nach einem gesetzlich festgelegten Schlüssel[75]), der Arbeitgebern und Arbeitern jeweils die gleiche Anzahl von Kandidaten zubilligt.

Daneben können auch andere gesetzlich anerkannte juristische Personen und kulturelle Vereinigungen „von nationaler Bedeutung" ein Vorschlagsrecht ausüben, wenn es ihnen durch königliches Dekret zuerkannt worden ist[76]). Es ist ohne weiteres klar, daß dieser letzten Gruppe das Vorschlagsrecht nur gegeben wird, wenn es sich um im Sinne der Regierung politisch zuverlässige Vereinigungen handelt. Andere bestehen in Italien auch kaum, seitdem im Jahre 1926 die Auflösung aller Parteien, Verbände und Organisationen verfügt worden ist, „die eine der Regierung entgegengesetzte Tätigkeit entfalten"[77]). Auch die geheime Fortführung dieser Parteien wird sehr erschwert. Nach Art. 214 ff. des er-

[72]) Die genauen Zahlen bei Siotto-Pintor, Jahrbuch des öffentlichen Rechts S. 293.

[73]) „Riforma della rappresentanza politica" vom 17. 5. 1928 Nr. 1019, veröffentlicht in der Gazetta Uffiziale vom 21. 5. 28.

[74]) Art. 3 des Gesetzes.

[75]) Anhang zum Gesetz vom 17. 5. 28.

[76]) Art. 4 des Gesetzes.

[77]) Gesetz vom 24. 1. 24 Nr. 64 und 26. 11. 25 Nr. 2019.

wähnten Gesetzes müssen alle Arten von Verbänden Listen der Mitglieder und die Statuten angeben. Alle geheimen Gesellschaften werden aufgelöst. Mit Gefängnis und Ausschließung von Staatsämter wird bestraft, wer die Neubildung aufgelöster Organisationen, sowie Teilnahme an ihnen verfolgt oder in irgend einer Weise, die Doktrin, Programme und Aktionsmethoden solcher Verbände verbreitet. Das Vorschlagsrecht der nicht wirtschaftlichen Verbände wird mithin kaum in einem regierungsfeindlichen Sinne ausgeübt werden können.

Aber auch die von den Wirtschaftsverbänden vorgeschlagenen Kandidaten, und diese in noch höherem Maße, werden getreue Gefolgsmänner der Regierung sein. Denn der italienischen Wirtschaftsverfassung ist eigentümlich, daß sowohl auf der Arbeitnehmer- wie auf der Arbeitgeberseite die faschistischen Verbände das Monopol der Interessenvertretung haben[78]). Für jeden der auf insgesamt 13 normierten Arbeitszweige kann jeweils nur 1 Verband als Vertretung der Arbeitgeber bzw. Arbeiter anerkannt werden[79]). Der Verband muß mindestens $^1/_{10}$ der in den betreffenden Arbeitszweigen Tätigen umfassen und, hier liegt der springende Punkt, seine Ziele müssen mit denen des faschistischen Staates übereinstimmen, seine Führer müssen über Vorbildung und politisches Vorleben ein Leumundszeugnis des faschistischen Präfekten aufweisen, und „die Gewähr für Tüchtigkeit, Ehrenhaftigkeit und unbedingte nationale Zuverlässigkeit geben"[80]). Es ist also dafür gesorgt, daß nur faschistische Verbände die staatliche Anerkennung erlangen können. Die Organisation in anderen Verbänden steht theoretisch frei. Tatsächlich ist die Ausübung dieses Rechts so gut wie unmöglich, da eine staatliche Anerkennung nicht erfolgen kann und die vom Staat anerkannten, d. h. also faschistischen Verbände, überdies noch das alleinige Recht der Vertretung und Besteuerung der gesamten, auch der außenstehenden Arbeitnehmer und Arbeitgeber haben[81]). Ist so dafür gesorgt, daß im allgemeinen nur faschistische

[78]) Ueber die italienische Wirtschaftsverfassung siehe das Gesetz vom 3. 4. 26 Nr. 563: „Disciplina giuridica dei Rapporti Collectivi del Lavoro" veröffentlicht in Gazzeta Ufficial vom 14. 4. 1928 Nr. 87.

[79]) Art. 6 des Gesetzes vom 3. 4. 26.

[80]) Art. 1 Nr. 3.

[81]) Art. 5.

Kandidaten vorgeschlagen werden, so erfolgt jetzt noch einmal eine gründliche Prüfung auf die Zuverlässigkeit der künftigen Abgeordneten durch den Großen Rat. Dieser hat das Recht, aus den vorgeschlagenen 1000 Kandidaten die 400 endgültigen Namen der Regierungsliste auszuwählen[82]). Dabei ist er, was besonders hervorgehoben werden muß ,jedoch an die Vorschlagsliste nicht gebunden, Er kann nach eigenem Gutdünken jeden beliebigen Italiener auf die Regierungsliste setzen[83]). Somit hat er den entscheidenden Einfluß auf die Zusammensetzung der Kammer. Seine eigene Zusammensetzung als Parteiorgan ist aber wenigstens zur Zeit wieder in der Hand des Capo del Governo. Dieser ernennt indirekt die Mitglieder, beruft den Rat ein und bestimmt seine Tagesordnung[84]). Es ergibt sich aus diesem Zusammenhang, daß letzten Endes der Ministerpräsident die Zusammensetzung der endgültigen Vorschlagsliste bestimmt und damit in Wirklichkeit auch die der Kammer. Denn die nun stattfindende Volksabstimmung über die Regierungsliste[85]) wird nie mit einer Niederlage der Regierung enden, da sie nicht geheim ist. Es wird mit Ja- und Neinzetteln abgestimmt, die Jazettel enthalten „mit Rücksicht auf die Analphabeten" auf der Rückseite die durchscheinende Farbe der italienischen Trikolore mit dem Liktorenbündel. Also ist angesichts der erwähnten ausgedehnten Kontrolle der politischen Zuverlässigkeit des einzelnen eine gegen die Regierungsliste gerichtete Stimmabgabe sehr erschwert. Formell ist auch ein für die Regierung negativer Ausgang der Abstimmung vorgesehen. Es findet dann ein zweiter Wahlgang mit getrennten Listen statt; die Liste, die die meisten Stimmen hat, erhält ¾ der Kammersitze, der Rest wird nach dem Proportionalsystem aufgeteilt. Dieser Fall wird jedoch mit Rücksicht auf die tatsächliche Oeffentlichkeit der Abstimmung und die wenigstens zur Zeit vorhandene starke Anhängerschaft der Regierung nicht sobald praktisch werden[86]). Ueberdies wird auch, wenn es zum zweiten Wahlgang kommt, dadurch die Herrschaft der Regierung

[82]) Art. 2 Nr. 2,, Art. 5 Abs. 3.

[83]) Art. 5 Abs. 3.

[84]) Art. 2 des Gesetzes vom 9. 12. 28 Nr. 2693.

[85]) Das Gesetz spricht offen nur von einer „Zustimmung" (approvazione), nicht von einer Entscheidung des Wahlkörpers.

[86]) Nach Mussolini spricht eine präsumptio iuris et de iure für die Aufnahme der Regierungsliste.

im Parlament nicht berührt. Auch im zweiten Wahlgang haben das Recht zur Aufstellung von Listen nach dem oben Gesagten doch nur faschistische Verbände. Es wird also in der Praxis nur wieder eine Regierungsliste gewählt werden können.

Die in der angegebenen Weise zustande gekommene Kammer tritt nun der Regierung im wesentlichen nur beratend zur Seite. Ablehnung oder Abänderung von Regierungsvorlagen auf eigene Hand ist nicht ihre Sache, obwohl sie nach Art. 3 der Verfassung doch eigentlich die Gesetzgebung inne hat. Durch die erörterte Wahlgesetzgebung ist dieses Recht in Wirklichkeit aufgehoben worden. Hiernach ist jetzt jedes Mitglied der Kammer Faschist. Als solcher gehört er wiederum zur Parteihierarchie des faschistischen Ordens, ist also seinem Oberen, insbesondere aber dem Parteiführer und Regierungschef zum Gehorsam verpflichtet. Jeder faschistische Abgeordnete, ob Arbeitgeber oder Arbeitnehmer, ist demnach letzten Endes nichts weiter als ein Staatsbeamter. In der Tat werden auch die Beschlüsse der Kammer meist mit Einstimmigkeit gefaßt[87]). Es ist eben nicht Aufgabe dieser „Kammerbeamten", die Gesetze selbständig zu machen, sondern sie sollen nur in öffentlicher Rede und Gegenrede deren Zweckmäßigkeit erörtern. Die Regierung hat damit die Möglichkeit, ihre Anordnungen vor der praktischen Prüfung einer theoretischen Kritik von berufener Seite unterzogen zu sehen. Nach dieser Kritik kann sie, was vielfach geschehen ist, ihre Maßnahmen noch ändern. Will sie das aber nicht, so sind die Kammerbeamten zur „Annahme" der Vorlage verpflichtet. Wenn sie das nicht tun, machen sie sich der Insubordination schuldig, die die erwähnten schweren Folgen nach sich zieht. Die Ablehnung einer Regierungsvorlage wäre nichts anderes wie Auflösung der Parteidisziplin und Revolution.

Demnach ist als Ergebnis festzustellen, daß es in Italien eine Trennung von gesetzgebender und vollziehender Gewalt nicht mehr gibt. Die Regierung hat mit der Zusammensetzung der Kammern auch die Gesetzgebung in der Hand. Sollten ihr, was nicht zu erwarten ist, die Kammern Schwierigkeiten zu machen suchen, so bleibt ihr immer der oben geschilderte Weg der Dekretgesetzgebung.

Die vorstehende Erörterung über die Stellung des italienischen Ministerpräsidenten hat zusammengefaßt folgende Hauptergebnisse gezeitigt:

[87]) Vgl. Braunias a.a.O. S. 101.

1. Der Ministerpräsident ist innerhalb der Regierung allein ausschlaggebend.
2. Er ist in seiner Amtsführung vom Vertrauen des Parlaments nicht abhängig.
3. Er hat die vollziehende Gewalt allein und mit der Zusammensetung der Kammern den maßgebenden Einfluß auf die Gesetzgebung.
4. Er ist tatsächlich in der Lage, mit der Zusammensetzung des Großen Rats die Rechte des Königs zu bestimmen.

V.

Es erhebt sich die Frage, wie sich die staatsrechtliche Natur Italiens nach diesem Ausbau seiner Verfassung darstellt. Ist durch die Ausgestaltung der Stellung des Ministerpräsidenten und die damit zusammenhängenden Reformen ein grundlegend neuer Verfassungstyp entstanden oder läßt sich das faschistische Verfassungsrecht in eine der bereits bestehenden allgemeinen Grundformen einordnen?

Die Einteilung der Staatsverfassungen in Kategorien ist heut nicht mehr unbestritten. Ausgangspunkt für eine solche war die bekannte Dreiteilung des Aristoteles — Monarchie, Aristokratie, Demokratie — seit Macchiavell nur noch eine Zweiteilung — Monarchie und Republik — jenachdem, ob die Staatsgewalt von einem einzelnen oder vom Volke ausgeübt wurde.

Dieses klare Schema verwischte sich mit der Durchführung der Lehre von der Gewaltenteilung[88]). Es gibt jetzt keine einheitliche Führung der Staatsgewalt mehr; sie wird aufgeteilt in gesetzgebende, vollziehende und richterliche Gewalt, die in Händen von selbständigen, voneinander unabhängigen Organen liegen. Damit entfällt die Möglichkeit, je nach Innehabung der Staatsgewalt die Staatsform zu bestimmen, jedenfalls bei strenger Durchführung der Gewaltenteilung. Man kann nicht etwa die Frage nach der Staatsform je nach der Verteilung der Gesetzgebung allein entscheiden, indem man dieser damit schlechthin den Vorrang vor der vollziehenden Gewalt einräumt. Dazu ist die Bedeutung der Regierung heute zu groß.

[88]) Vgl. hierzu Helfritz a.a.O. S. 49.

Besonders auf dem Gebiet der auswärtigen Politik muß sie oft Handlungen von für den Staat lebenswichtiger Bedeutung ohne Mitwirkung des Parlaments vornehmen. Aber auch die Vorbereitung der Gesetze, die immer zunehmende eigentliche Regierung, d. h. Verwaltung nach freiem Ermessen, vor allem die Personalpolitik und Kommandogewalt geben der vollziehenden Macht eine Stellung, die die der gesetzgebenden oft an Wichtigkeit überragt[89])

Aus diesen Gründen erhellt die Wertlosigkeit der Beibehaltung der Machiavellschen Zweiteilung in Monarchie und Republik bei rein formaler Unterscheidung nach dem Vorhandensein eines Organs, das aus einer kraft eigenen Rechts berufenen Einzelpersönlichkeit besteht und in der Verfassung als Monarch bezeichnet wird[90]). Diese Einteilung muß die Monarchie wieder unterteilen in absolute, konstitutionelle und parlamentarische, jenachdem ob verfassungsmäßig die Willensbildung durch den Monarchen allein, durch die Volksvertretung unter Mitwirkung des Monarchen oder durch die Volksvertretung allein erfolgt. Hiernach wäre Italien heute noch konstitutionelle Monarchie[91]). Es liegt auf der Hand, daß eine derartige Betrachtung zu unrichtigen Ergebnissen gelangt. Der alte Begriff der Monarchie — schon nach dem Wortsinn nur möglich als eine Staatsform, in der einer herrscht — wird hier auch angewandt auf rein parlamentarische Demokratien, wie z. B. England. Ein so verwässerter Begriff führt nur zur Verwirrung.

Eine andere Theorie unterscheidet Staaten des monarchischen Prinzips und Staaten der Volkssouveränität, jenachdem wem die höchste Gewalt des Staates zusteht. Sie sieht dabei von der Art der Einsetzung ganz ab, kann also auch Republiken mit stark selbständiger Stellung des Präsidenten als Staaten des monarchischen Prinzips bezeichnen.

Hiernach wäre Italien zur ersteren Gruppe zu zählen, da mit Regierung und maßgebendem Einfluß auf die Gesetzge-

---

[89]) Helfritz a.a.O. S. 49.

[90]) Eine derartige nichts sagende Definition bei Rehm, Kleine Staatslehre, S. 61 ff.: Begriffsmerkmal der Monarchie seien die dem Staatsoberhaupt nach der Verfassung zustehenden königlichen Ehren.

[91]) So in der Tat Heimann in Handwörterbuch der Rechtswissenschaft Bd. 5 S. 164 (1928)

bung die höchste Macht im Staat zweifellos in einer Hand liegen.

Diese letzterwähnte Unterscheidungsart kommt den Bedürfnissen der modernen Verfassungsentwicklung mehr entgegen. Sie läßt jedoch eine Unklarheit bestehen, indem sie den Begriff monarchisch in zweierlei Bedeutung gebraucht. Es wird nicht unterschieden zwischen Staaten, in denen der Monarch seine Stellung kraft eigenen Rechts inne hat und solchen, in denen er sie vom Volke oder einem Organ ableitet. Dies ist ein Fehler und führt zu Verwirrung, denn seit Jahrhunderten ist der Ausdruck Monarchie nur für erstere Staatsform eingebürgert. Auch verliert sie durch die all zu geringe Differenzierung an Wert.

Es erscheint daher zweckmäßig[92]), den Versuch einer Ergänzung dieser Einteilungsform zu skizzieren. Als Ausganspunkt für die Gewinnung der beiden Hauptgruppen einer begrifflichen Unterscheidung ist die Einteilung Jellinecks[93]), jenachdem die staatliche Willensbildung auf natürlichem oder juristischem Wege erfolgt, am brauchbarsten. Ist hiernach der freie Willensentschluß eines einzelnen maßgebend, so haben wir es mit einem Staat des Prinzips der Einherrschaft zu tun[94]). Erfordert dagegen die Verfassung einen Mehrheitsbeschluß verschiedener Personen, so handelt es sich um einen Staat des republikanischen Prinzips.

---

[92]) Vielfach, z. B. Helfritz a.a.O. S. 53 wird gesagt, eine allgemeine Kategoriesierung der Staatsformen sei mit der Durchführung der Gewaltenteilung überhaupt nicht mehr von großem Wert. Dem muß beigetreten werden, wenigstens soweit damit die Aufstellung von Kategorien für gewaltenteilende Staaten gemeint ist. Eine solche erscheint allerdings angesichts der zur Verfügung stehenden Kombinationsmöglichkeiten und ihrer jederzeitigen Abänderbarkeit kaum möglich. Jedoch ist die erwähnte Ansicht gegen Notwendigkeit und Möglichkeit einer Kategorisierung heut nicht mehr so sehr ins Feld zu führen. Denn die noch gewaltenteilenden Staaten sind in Europa inzwischen erheblich in die Minderzahl geraten und dürften sich eher noch weiter verringern.

[93]) a.a.O. S. 664.

[94]) Der Ausdruck „Einherrschaft" ist besser als „monarchisches Prinzip", weil er umfassender ist. Er gewährt die Möglichkeit, den Begriff Monarchie außerhalb der hier gegebenen Einteilung als zwar farblose, aber altem Sprachgebrauch entsprechende Bezeichnung für alle die Verfassungsformen beizubehalten, die einen Monarchen kraft eigenen Rechts kennen.

Dieses System entbehrt jedoch noch insofern der genügenden Klarheit, als unter die letztere Rubrik sehr verschiedene und gegensätzliche Formen eingereiht werden können. Es ist deshalb zweckmäßig, diese Gruppe entsprechend der modernen Entwicklung unter Weglassung der nicht mehr vorkommenden unmittelbaren Demokratie unterzuteilen in

a) parlamentarische,
b) gewaltenteilende und
c) aristokratische Republiken.

Hierbei sollen unter letzteren die Staaten verstanden werden, die eine ausgesprochene Vorherrschaft oder Alleinherrschaft einer mehrköpfigen Exekutive haben, also z. B. Sowjet-Rußland oder die parlamentarischen Staaten während der in den meisten Verfassungen vorgesehenen Suspendierung der Verfassung infolge eines Staatsnotstandes. — Diese hier gegebene Einteilung hat nach der neueren verfassungsrechtlichen Entwicklun doch einen gewissen Wert. Allerdings ist zuzugeben, daß in gewaltenteilenden Staaten die Willensbildung oft auf juristischem und auf natürlichem Wege zugleich erfolgen kann. Aber einmal wird man nicht fehlgehen, das Vorliegen einer Einherrschaft[95]) schon dann zu verneinen, wenn die staatliche Willensbildung nicht von einer Person allein vorgenommen werden kann, sondern hierzu außerdem ein Mehrheitsbeschluß — etwa des Parlaments — notwendig ist. Zum andern ist darauf hinzuweisen, daß die, wenn man es so bezeichnen will, Ungenauigkeit der gegebenen Einteilung bei gewaltenteilenden Staaten heut praktisch keine große Rolle spielt. Denn es herrscht, wie bereits ausgeführt, die Verfassung des nicht gewaltenteilenden parlamentarischen Systems bei weitem vor. Diesen, den Staatswillen rein juristisch bildenden Staaten, treten in immer zunehmendem Maße solche des reinen Prinzips der Einherrschaft mit ausschließlich natürlicher Willensbildung gegenüber.

Zu letzteren gehört auch das faschistische Italien. Wir haben es hier mit der vollendeten Form einer Einherrschaft mit dem Ministerpräsidenten als allein maßgebendem Organ zu tun. Die formell neben dem Ministerpräsidenten bestehenden Organe König, Ministerkollegium, Großer Rat, Abgeord-

[95]) Nicht Monarchie in der oben gebrauchten Bedeutung.

netenhaus und Senat sind weder rechtlich noch tatsächlich in der Lage, dem Willensentschluß des Regierungshaupts Widerstand entgegenzusetzen. Das faschistische Verfassungssysem ist darum, in seiner Gesamtheit betrachet, rechtlich nichts Neues. Es bedeutet nichts weiter als das Wiederaufleben einer seit Jahrhunderten in Europa verschwundenen Staatsform, der absoluten Einherrschaft, nur mit dem Unterschied, daß der Ministerpräsident nicht wie der Monarch seine Stellung kraft eigenen Rechts besitzt, sondern von der Nation ableitet.

Auch die drei Hauptreformen Elitesystem, Hierarchie und Korporationsstaat, in denen der Faschismus einen neuen, selbständigen und dauerhaften Staatsgedanken geschaffen zu haben behautpet, ändern nichts an der verfassungsrechtlich normierten Einherrschaft.

Die Frage, wie man geeignete Führer heranbildet, ist eine rein praktisch-politische. Wenn man sie in Italien, wie übrigens in den meisten Staaten mit absoluter Einherrschaft, durch Züchtung einer besonderen Eliteschicht zu lösen versucht hat, so berührt das die Konstruktion des Verfassungsrechts in keiner Weise.

Ebenso ist die Hierarchie etwas, was geradezu zum Begriff der absoluten Einherrschaft gehört. Auch in Italien bedeutet also der Ausbau dieser Einrichtung nichts Neues.

Einzig die Reformen, die auf die Entwicklung eines modernen Ständestaats hinzielen, beeinflussen wenigstens formell die Staatsmaschinerie. Die das ganze Staatsgebiet durchziehenden wirtschaftlichen Organisationen haben mit dem Recht ihrer obersten Verbände, die Parlamentskandidaten zu benennen, einen scheinbaren Einfluß auf die Gesetzgebung. Es wurde jedoch gezeigt, daß dieser Einfluß in Wahrheit nicht besteht, da der Große Rat bei der endgültigen Benennung der Kandidaten an die Vorschläge nicht gebunden ist, die Verbände nicht frei sind und schließlich die Regierung zum Erlaß von Gesetzen die Zustimmung der Kammern im Effekt nicht braucht. Tatsächlich ist also ein Einbau der Wirtschaftsorganisationen in das Verfassungssystem nicht erfolgt. Die absolute Einherrschaft funktioniert widerstandslos ohne ihn.

Daß die Einherrschaft des faschistischen Verfassungssystems alles andere als demokratisch ist, wird nach dem Gesagten nicht zweifelhaft erscheinen. Dennoch unterstreicht der

Faschismus seine demokratischen Tendenzen gern[96]). Er verneint die Berechtigung demokratischer Anschauungen nicht so unbedingt, wie oft[97]) angenommen wird. Das kommt auch in der Praxis zum Ausdruck. So ist die „Wahl" zur Kammer allerdings in der Tat nur eine Volksabstimmung über eine Regierungsliste. Immerhin erfüllt sie doch die Funktion eines Stimmungsanzeiges. Die Regierung sieht, ob sie sich in Uebereinstimmun mit der Mehrheit des Volkes befindet oder nicht. Damit wird der Wille des Volkes zwar nicht als ausschlaggebend, aber doch als bei der Leitung des Staates beachtlich anerkannt.

Weitere demokratische Züge liegen in der Gleichheit der Staatsbürger vor dem Gesetz und in der streng durchgeführten Unabhängigkeit der Gerichte. Auch die regelmäßige Einführung beratender Körperschaften, die an die Seite von Podestà, Präfekt und Ministerpräsident treten, haben den Zweck, die Regierungsbürokratie dauernd in Fühlung mit Anschauungen und Bedürfnissen des Volkes zu halten. Wenn die Regierung auch die personelle Zusammensetzung dieser Körperschaften letzten Endes selbst in der Hand hat, so gibt doch deren Vielheit und die Herkunft der Mitglieder aus allen Berufszweigen eine gewisse Sicherheit dafür, daß auch eine schwächere Persönlichkeit als Mussolini aus den Diskussionen die nötigen Anregungen für ihre Tätigkeit finden kann.

Ein wichtiges, demokratisch wirkendes Moment ist auch die in Italien herrschende Sitte der direkten Empfänge von Bittabordnungen aller Art durch den Ministerpräsidenten. Diese nehmen ein anderwärts nicht gekanntes Ausmaß an (Mussolini verwendet täglich mehrere Stunden des Vormittags auf die Anhörung solcher Abordnungen) und sind so eine weitere, nicht zu unterschätzende Informationsmöglichkeit für den Regierungschef.

Jedoch sind auch diese demokratischen Einrichtungen nicht im geringsten geeignet, der Regierung Schranken aufuerlegen, oder gar dem Willen des Volkes auf verfassungsrechtlichem Wege irgend einen Einfluß einzuräumen.

---

[96]) So in letzter Zeit die Aeußerung Mussolinis: Der Faschismus ist eine Demokratie, wenn auch eine autoritäre (Interview mit Theodor Wolff, Berliner Tageblatt vom 11. 5. 30 Nr. 220).

[97]) Schmitt: Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus 1923, S. 426.

Nach alledem ist es einerseits unrichtig, wenn gesagt wird, Italien habe „die Grundsteine zu einem politischen, ökonomischen und somit auch juristischen System gelegt, das völlig verschieden ist von allen historischen Staatsformen“[98]). Zum andern entspricht es aber auch nicht den Tatsachen, dem faschistischen Herrschaftssystem vorzuwerfen, es habe überhaupt keinen Staatsgedanken, sondern sei eine beliebige Gewaltherrschaft[99]). Wenn es auch nach dem Gesagten eine neue, eigenartige Staatsform nicht hervorgebracht hat, ist es doch rechtlich als Prototyp einer streng durchorganisierten Einherrschaft zu bezeichnen.

Vielfach wird gesagt, der faschistische Staat sei eine Diktatur[100]). Das ist, wenigstens dem juristischen Begriff des Wortes Diktatur nach nicht richtig. Karl Schmitt[101]) hat den Begriff der Diktatur in neuerer Zeit eingehend untersucht und dabei die beiden Arten der kommissarischen und der souveränen Diktatur klar herausgestellt[102]). Hiernach liegt das Wesen der komissarischen Diktatur in der nur vorübergehend gedachten Suspension einer Verfassung zum Zwecke der Beseitigung eines Staatsnotstandes, wie sie fast alle parlamentarischen Demokratien sogar in ihren Verfassungen bereits vorsehen. Voraussetzung dieser Form der Diktatur ist Einsetzung durch ein verfassungsmäßiges Organ innerhalb des Rahmens seiner Befugnisse, ausgesprochener Zweck aber, die suspendierte Verfassung zu erhalten und wieder einzusetzen. Es ist klar, daß das italienische Staatsrecht in diesem Sinne keine Diktatur ist. Denn die Revolution richtete sich gerade gegen die alte Verfassung und beseitigte sie. Aber auch eine souveräne Diktatur, d. h. eine Suspension der Verfassung mit dem Zwecke der Einführung einer anderen neuen liegt nicht oder nicht mehr vor. Denn die von den Revolutionären erstrebte Verfassung ist bereits in Geltung. Damit ist die Herrschaft des Faschismus eine Staatsform, aber keine Diktatur mehr. Beide Arten der Diktatur sind dem Begriffe nach nur als ein Ueber-

---

[98]) Curcio a.a.O. S. 400.
[99]) Bernhard, Der Staatsgedanke des Faschismus, S. 42.
[100]) Bernhard a.a.O. S. 42.
[101]) Diktatur 1921.
[102]) a.a.O. S. 137 ff.

gang denkbar[103]). Der populäre Sinn des Wortes Diktatur ist allerdings ein anderer. Diktatur bedeutet hier schlechthin Herrschaft eines einzelnen oder einer Minderheit entgegen dem Willen der Mehrheit. Es ist aber auch zweifelhaft, ob der Faschismus in diesem Sinne eine Diktatur ist. Dagegen spricht das erwähnte Ergebnis der letzten Wahl. Nur wenn man einfach jede Aufhebung der Gewaltenteilung als Diktatur bezeichnen will, kann man eine solche in der faschistischen Staatsverfassung finden.

---

[103]) Schmitt: Diktatur, VIII: „Eine Diktatur, die nicht den Zweck hat, sich selbst überflüssig zu machen ist, ein beliebiger Despotismus".

Ich versichere an Eides statt, daß ich vorliegende Arbeit ohne fremde Hilfe angefertigt und mich dabei anderer als der von mir angegebenen Schriften nicht bedient habe.

Heinz Simon, Referendar.

Lebenslauf.

Ich wurde am 4. Februar 1907 in Breslau als Sohn des derzeitigen Oberpostrats Hugo Simon und dessen Ehefrau Elisabeth, geb. Klemann geboren. Ostern 1913 trat ich in die Vorschule des Johannesgymnasiums in Breslau ein, das ich Ostern 1925 mit dem Zeugnis der Reife verließ. Von 1925 bis 1928 studierte ich an den Universitäten Breslau und Innsbruck Rechts- und Staatswissenschaften. Am 5. und 6. März 1929 legte ich in Breslau das Referendarexamen ab. Meine Ausbildung als Gerichtsreferendar erhielt ich in Breslau und Oppeln. Am 12. Januar 1933 bestand ich die große juristische Staatsprüfung für Preußen.

Nach kürzeren Beschäftigungsaufträgen bei den Amtsgerichten in Guttentag und Oppeln sowie bei der Landstelle in Oppeln befinde ich mich zurzeit im Probedienst bei der Reichsfinanzverwaltung, Finanzamt Oppeln.

Heinz Horst Simon.
Gerichtsassessor.